



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS V  
CENTRO CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS (CCBSA)  
DEPARTAMENTO RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**LAURA BEATRIZ BENICIO VIEIRA**

**“Guerra” contra as *pandillas* em El Salvador - uma crítica às políticas de segurança  
cidadã do governo Nayib Bukele (2019-2022)**

**JOÃO PESSOA  
2023**

**LAURA BEATRIZ BENICIO VIEIRA**

**“Guerra” contra as *pandillas* em El Salvador - uma crítica às políticas de segurança  
cidadã do governo Nayib Bukele (2019-2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Departamento do Curso Relações  
Internacionais da Universidade Estadual da  
Paraíba, como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharel em Relações Internacionais.

**Orientador:** Prof. Dr<sup>a</sup>. Lucila Gabriella Maciel Carneiro Vilhena

**JOÃO PESSOA  
2023**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

V658g Vieira, Laura Beatriz Benicio.  
"Guerra" contra as pandillas em El Salvador - uma crítica às políticas de segurança cidadã do governo Nayib Bukele (2019-2022) [manuscrito] / Laura Beatriz Benicio Vieira. - 2023. 39 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2023.

"Orientação : Profa. Dra. Lucila Gabriella Maciel Carneiro Vilhena, Coordenação do Curso de Ciências Biológicas - CCBSA. "

1. Segurança cidadã. 2. El Salvador. 3. Pandillas. I. Título  
21. ed. CDD 363.2

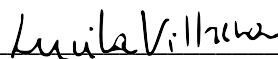
**LAURA BEATRIZ BENICIO VIEIRA**

**“Guerra” contra as *pandillas* em El Salvador - uma crítica às políticas de segurança  
cidadã do governo Nayib Bukele (2019-2022)**

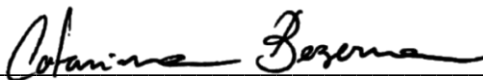
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Departamento do Curso Relações  
Internacionais da Universidade Estadual da  
Paraíba, como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharel em Relações Internacionais.

**Aprovada em:** 30/11/2023.

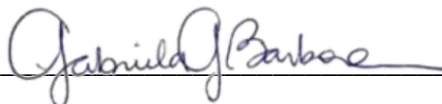
**BANCA EXAMINADORA**



Lucila Gabriella Maciel Carneiro Vilhena (Orientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Catarina Rose Bezerra  
Universitário Tabosa de Almeida (ASCES-UNITA)



Gabriela Gonçalves Barbosa  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> - Principais fatores da insegurança cidadã .....	15
<b>Figura 2</b> - Tipologia da Violência .....	21
<b>Figura 3</b> - Modelo segurança cidadã em Medellín .....	36

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
2	A ideia de segurança através do olhar da segurança cidadã .....	13
2.1	<b>Os conceitos de segurança pública e segurança cidadã</b> .....	18
3	Segurança na América Latina: uma questão complexa .....	20
4	El Salvador, <i>pandillas</i> e formas de “combate” .....	26
5	O Plano de Controle Territorial e a guerra contra as <i>pandillas</i> .....	30
6	Sugestões, tomando como base a segurança cidadã .....	34
7	<b>CONCLUSÃO</b> .....	37
8	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	38

**“Guerra” contra as *pandillas* em El Salvador - uma crítica às políticas de segurança cidadã do governo Nayib Bukele (2019-2022)**

**Laura Beatriz Benicio Vieira**

**RESUMO**

Desde 1992 com fim da guerra civil, El Salvador apresenta altos índices de violência e um dos motivos desse problema é a forte presença de gangues de rua compostas majoritariamente por jovens do sexo masculino, chamadas de *pandillas*. As *pandillas* são marcadas pela forte identidade em comum, uma vez que possuem expressões culturais, regras de conduta e formas de comunicação próprias, e frequentemente são responsáveis por crimes como homicídios, tráfico de drogas e extorsão. Em 2019, a eleição do presidente Nayib Bukele provocou mudanças nesse cenário através do Plano de Controle Territorial implementado com objetivo de “guerra” contra as *pandillas* e retomada dos territórios controlados por esses grupos através do encerramento em massa e aumento da repressão das forças de segurança. Desse modo, esse trabalho tem como objetivo geral analisar a política de segurança do governo Bukele em relação às *pandillas* através do olhar da segurança cidadã, compreendendo suas particularidades em relação aos governos anteriores e estratégias adotadas. Assim, o problema de pesquisa deste trabalho é verificar se a política de segurança de Nayib Bukele é eficaz para a diminuição da violência promovida pelas *pandillas*.

**Palavras-Chave:** segurança cidadã; El Salvador; *pandillas*;

**ABSTRACT**

Since the end of the civil war in 1992, El Salvador has had high levels of violence and one of the reasons for this problem is the strong presence of street gangs made up mostly of young men, called *pandillas*. *Pandillas* are marked by a strong common identity, as they have their own cultural expressions, rules of conduct and forms of communication, and are often responsible for crimes such as homicides, drug trafficking and extortion. In 2019, the election of President Nayib Bukele provoked changes in this scenario through the Territorial Control Plan implemented with the aim of “war” against the *pandillas* and retaking territories controlled by these groups through mass closures and increased repression by security forces. Therefore, this work has the general objective of analyzing the Bukele government's security policy in relation to the *pandillas* through the lens of citizen security, understanding their particularities in relation to previous governments and adopted strategies. Thus, the research problem of this work is to verify whether Nayib Bukele's security policy is effective in reducing violence promoted by *pandillas*.

**Keywords:** citizen security; El Salvador; *pandillas*

## INTRODUÇÃO

O fenômeno das *pandillas* existe em El Salvador desde os anos 1970, período das pressões pré-guerra civil no país, compostas em maioria por jovens do sexo masculino que pertenciam ao mesmo bairro e seu principal objetivo era brigar com jovens de outros bairros. Entretanto, as *pandillas* transformam-se e ganham uma nova configuração após a política de deportação em massa dos Estados Unidos de salvadorenhos - que migraram para os Estados Unidos fugindo da guerra civil, iniciada em 1979 - para o país de origem a partir de 1996. A Illegal Immigration Reform e a Immigrant Responsibility Act permitiram inúmeros salvadorenhos fossem expulsos acusados de compor gangues e praticar delitos em terras estadunidenses. Os salvadorenhos recém-chegados no país foram responsáveis por disseminar a cultura norte-americana das gangues, provocando mudanças profundas na dinâmica das *pandillas*. Nesse sentido, as *pandillas* tornaram-se grupos fortemente organizados e adquiriram papel central no tráfico de drogas e aumento exponencial da violência no país.

As mudanças no conceito de segurança permitiram com que as *pandillas* integrassem a agenda de problemas de segurança internacional. O conceito de segurança sofreu variações em decorrência do lugar e do tempo, sendo assim fundamental para a compreensão de diferentes enfoques. As variações podem ser desde visões subjetivas, como tranquilidade e bem-estar, ou migrando para perspectivas mais objetivas, papel das forças armadas, programas governamentais ou soberania estatal (Ávila, 2017, p.23). Os Estudos de Segurança Internacional eram, primordialmente, ligados a questões de paz e poder, principalmente, na década de 70 e 80, com diferentes teorias apresentando suas interpretações e análises do sistema internacional (Oliveira, 2009).

Tradicionalmente, o conceito mais difundido em relação à definição de segurança está relacionado à ideia de soberania e integridade territorial, sendo o Estado a figura central, a ameaça principal eram outros Estados e a capacidade militar como ferramenta para garantir a segurança. Durante um longo período, o conceito realista foi amplamente difundido, sendo a principal teoria das Relações Internacionais. O cenário internacional do momento fortalecia o pensamento realista de um sistema internacional anárquico e a incessante procura dos Estados em aumentar seu poder no cenário internacional.

O fim da Guerra Fria permitiu que fosse dada atenção a uma nova agenda internacional que procura trazer visões alternativas, em que a visão estadocêntrica não é a única a ser analisada, dado suas limitações. Na visão realista, o Estado é colocado como figura responsável por garantir e prover segurança através de questões militares e estratégicas. Entretanto, não é levado em consideração que o Estado pode ser uma ameaça aos seus cidadãos (Buzan, 2016).



Nessa nova agenda internacional, destacam-se ameaças não estatais à segurança internacional. Desde os anos 70, surgem estudos acadêmicos com propostas alternativas ao conceito estadocêntrico de segurança, o que tornou possível um conceito de segurança pautado na dignidade humana, abordando assuntos como conflitos regionais, crime organizado, pautas de gênero, migrações forçadas, direitos fundamentais e destruição do meio ambiente. No fim dos anos 1970, observa-se a redução de conflitos entre Estados, devido à crise econômica internacional, trouxe à tona ameaças à segurança que vão além de questões militares centradas na defesa territorial e que devem ser levadas em consideração pelos Estudos de Segurança Internacional. A nova dinâmica da década de 1990 propiciou que os Estados não fossem os únicos atores importantes do sistema internacional e o uso do prisma da segurança para observar problemas, que não necessariamente possuem caráter conflitivo fortalecido.

Patinõ Mayer (1993), embaixador argentino e presidente da Comissão Especial sobre Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos, traz no documento, *Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica – seguridad cooperativa*, a discussão crítica a respeito da percepção militarizada e estática dos conceitos mais tradicionais de segurança. O embaixador critica a restrição da segurança ao fator militar, uma vez que o uso da força deve concentrar-se em situações que o exijam.

A redução do conflito entre Estados não significou a diminuição da violência, dado que a violência intraestatal tem predominado, sendo causada por diferentes grupos como agentes de Estados com genocídios e homicídios contra seus cidadãos, grupos sub-estatais e ameaças militares ou não-militares, ou ambas, para a segurança das sociedades, dos grupos e dos indivíduos (Paris, 2021). Além dos diferentes desafios que surgem para a política internacional demanda o debate de pautas de que ameaçam a segurança, estando relacionado às áreas econômica, ambiental, energética, financeira, alimentar e de saúde; e essas questões não podem resolvidas por meio de força militar, a maneira tradicional em que o Estados lidam com ameaças a sua segurança (Kennedy, 2006). Kennedy (2006) reforça que as novas ameaças à segurança nacional e internacional estão tomando lugar das velhas ameaças e que poderio militar não é efetivo para lidar com terrorismo, desemprego, gangues, narcotráfico, violação de direitos humanos, efeito estufa e pobreza alimentar, por exemplo.

Tendo em vista isso, é possível aferir a limitação e insuficiência do conceito de segurança, exclusivamente relacionado a questões militares, para explicar os novos problemas (terrorismo, desemprego, gangues, narcotráfico, violação de direitos humanos, efeito estufa e pobreza alimentar, dentre outros) e como esses problemas afetam os indivíduos, que em sua maioria pertencem a grupos sociais mais vulneráveis.

Desse modo, o novo contexto intensificou a necessidade de revisar o conceito de segurança e novas propostas teóricas que questionem o conceito tradicional e minimalista de segurança. A segurança humana surge da preocupação normativa em relação à crescente necessidade de defesa da integridade dos indivíduos e da sociedade (Villa, 2020).

O conceito de Segurança Humana é lançado no relatório “Informes sobre o Desenvolvimento Humano” pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD, 2003), em que recomenda a transição conceitual da segurança nuclear para a segurança humana. Essa transição é importante pois

o novo conceito propõe um alargamento que permite abranger as causas de insegurança do pós-Guerra Fria, assumindo-se, assim, que as ameaças identificadas dizem respeito a todas as pessoas, em todos os domínios que possam afetar a satisfação de suas necessidades básicas, no que diz respeito à preocupação universal, não obstante o grau de variação em termos de gravidade (Cravo, 2009, p.71).

Focada no indivíduo como objeto de proteção contra ameaças, para o PNUD, a segurança humana baseia-se em dois pilares fundamentais para garantir a proteção da segurança individual e comunitária de pessoas e da sociedade: *freedom from want*<sup>1</sup> e *freedom from fear*<sup>2</sup>. Isso não quer dizer que temáticas de militarização e de belicosidade sejam ignoradas, mas a atenção direciona-se também a outros elementos responsáveis por resultar em um cenário de insegurança humana e que conquistam espaço em amplas discussões mundiais ao transpor o rígido entendimento de segurança como fundamento de defesa do Estado. A segurança humana se opõe a processos de segurança que não priorizem o ser humano e sua dignidade (Ávila, 2017, p.30).

Assim, a segurança humana entende que não existe um único cenário de ameaça à vida das pessoas, mas uma série de fatores que impedem que haja oportunidades para que todas usufruam de uma vida saudável com acesso à saúde, alimentação, educação, dignidade e respeito. Nesse sentido, a segurança humana refere-se a uma série de riscos que afetam o desenvolvimento humano. A segurança humana é um conceito interligado à ideia de desenvolvimento humano<sup>3</sup> e possuem estreitos laços de maneira que se afetam mutuamente (Vinces, 2015).

---

<sup>1</sup> Segundo o PNUD, esse aspecto está voltado para proteger as pessoas de ameaças crônicas, como a fome, doenças e repressão, traduzido como ausência de carências.

<sup>2</sup> A ausência de temor relaciona-se com a proteção de mudanças abruptas e perigosas nos padrões de vida, que podem levar a guerras, genocídios e limpezas étnicas, informa o relatório de 1994 do PNUD.

<sup>3</sup> “O conceito de desenvolvimento humano é mais amplo, inclui um estado de bem-estar das pessoas, enquanto a segurança humana se refere à necessidade de identificar as condições que ameaçam a sobrevivência das pessoas, a continuidade das suas vidas. e a dignidade dos seres humanos” (Vinces, 2015, p.8).

Para compreender e conseguir elencar os riscos que levam a insegurança humana, o PNUD identificou sete dimensões para demonstrar as ameaças que atingiam o mundo, sendo essas: segurança ambiental, segurança comunitária, segurança política, segurança sanitária, segurança econômica, segurança alimentar e segurança pessoal. Ou seja, a segurança humana vai além da segurança ligada à proteção individual e de integridade física e incorpora outras dimensões sociais de segurança que são importantes para proteção da população (Fernandez, 2023).

Por sua vez, a segurança cidadã é entendida como uma modalidade específica da segurança humana, interligada a segurança pessoal, principalmente, a proteção contra ameaças de violência e delito, e assegurar e preservar direitos básicos para uma vida digna (Fernandez, 2023). A segurança cidadã é um conceito utilizado principalmente na América Latina como alternativa ao conceito de segurança pública, uma vez que este está ligado à ideia de segurança estadocêntrica.

Nesse sentido, é fundamental que o conceito de segurança cidadã esteja alinhado à perspectiva de segurança humana para que não ocorra a limitação da segurança a modelo de segurança guiados pela força com ações e estratégias puramente militares e esquece da pluralidade de situações de insegurança. Ou seja,

A segurança cidadã sob a abordagem da segurança humana vai além do discurso policial convencional, que defende medidas coercivas e o fortalecimento da ação policial. Envolve políticas abrangentes, multissetoriais, contextualizadas e, sobretudo, preventivas. As políticas de segurança cidadã com foco na segurança humana defendem um processo permanente de reivindicação dos direitos humanos, que são essenciais para a proteção dos direitos à vida: direitos econômicos, sociais, políticos e culturais, que se tornam o quadro para a construção de um regime de bem-estar ou modelo como categoria central de uma sociedade justa, humana e democrática. (Vinces, 2015, p.9)

Dessa maneira é possível entender a segurança cidadã, mais do que uma proteção frente à criminalização, como uma necessidade para o acesso aos direitos e de potencializar a capacidade todos de existirmos de maneira livre, de nos expressarmos, de termos uma qualidade de vida digna e gratificante, de sermos cidadãos com voz, para que possam participar da esfera privada e pública.

De acordo com o relatório da CIDH (2009), o papel da segurança cidadã em abordar pautas referentes à criminalidade e violência, a partir de uma perspectiva democrática e de direitos humanos e, “assim, [segurança cidadã] se presta para o aprofundamento da segurança humana, como garantia da cidadania e dimensão do desenvolvimento humano (Ávila, 2021, p.27). O fundamento maior da segurança cidadã, assim como da segurança humana, é a proteção

do cidadão em relação à proteção do Estado e não colocando a ação militar como principal eixo das políticas públicas em resposta à criminalidade e violência.

Nesse sentido, esse trabalho busca estudar, através do conceito de segurança cidadã, a “guerra” contra as *pandillas*, implementada em El Salvador pelo governo Nayib Bukele. O objetivo central da pesquisa é analisar a política de segurança do governo Bukele em relação às *pandillas*. Para alcançar o objetivo central, os objetivos específicos são os seguintes: identificar o problema das *pandillas*, suas origens e as formas de “combate” antes do governo Bukele, descrever a relação entre segurança humana e segurança cidadã, apontar as falhas do plano de segurança do governo Bukele em relação às *pandillas*, compreender a diferença entre segurança pública e segurança cidadã e apresentar sugestões para solução para a problemática das *pandillas* com base na segurança cidadã. O problema de pesquisa questiona se a política de segurança implementada pelo governo Bukele é eficaz para diminuir a violência promovida pelas *pandillas*.

O trabalho de pesquisa se fundamenta na revisão de estudos bibliográficos, explicativa e exploratória por meio da revisão da literatura a respeito da segurança cidadã e seus efeitos em políticas de segurança relacionadas à *pandillas* em El Salvador, dessa forma, compreender as atuais medidas adotadas por Bukele a respeito das *pandillas*. A metodologia qualitativa foi utilizada para analisar e compreender os fatos que guiaram o plano de segurança implementado pelo governo Nayib Bukele.

O artigo encontra-se dividido em cinco seções, onde a primeira descreve a respeito do conceito de segurança cidadã, diferenças entre os conceitos de segurança pública e segurança cidadã e seus efeitos nas estratégias para diminuição da violência. No segundo tópico descreve a segurança na América e suas particularidades, entendendo a construção da violência e dos atores não estatais violentos. A terceira seção volta-se para a compreensão da segurança em El Salvador a partir da problemática das *pandillas* e o histórico de políticas de segurança adotadas pelos governos a partir de 1980. A quinta seção trata da análise da política de segurança do governo Nayib Bukele, em especial, a partir do Plano de Controle Territorial lançado pelo presidente após sua eleição. Por fim, o último tópico apresenta políticas alternativas, baseadas na segurança cidadã, em relação às *pandillas*.

## **2. A ideia de segurança através do olhar da segurança cidadã**

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão especializado da Organização dos Estados Americanos (OEA), tem como função zelar pela promoção e proteção dos direitos humanos na região. A CIDH descreve seu trabalho como intrinsecamente condicionado às

políticas públicas dos Estados membros frente às questões de violência e criminalidade (CIDH, 2009). Assim,

Os Estados devem prevenir, investigar e sancionar toda violação dos direitos reconhecidos na Convenção e procurar, ademais, o restabelecimento, caso seja possível, do direito violado e, se for o caso, a reparação dos danos produzidos pela violação dos direitos humanos. (CIDH, 2009, p.27)

Estados membros da Convenção Americana de Direitos Humanos podem ser considerados violadores dos direitos humanos pela falta de cumprimento do seu dever geral na garantia e no respeito do direito à vida, integridade física e segurança dos seus cidadãos (Avilla, 2021). Devido ao cenário complexo da região, tema que será abordado com mais profundidade na seção seguinte, o continente americano tem problemas na garantia da proteção contra o crime e violência social, o que resulta em taxas de homicídios, corrupção e forte atuação de organizações criminosas.

Ao examinar e considerar cada um desses problemas, a Comissão redigiu o *Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos* com o propósito de abordar a insegurança cidadã e contribuir no mapeamento de melhorias para leis, instituições, políticas e programas de prevenção e controle da violência e do crime (CIDH, 2009). Segundo o Relatório, a segurança cidadã é uma construção conceitual que corrobora e potencializa o vínculo entre segurança e direitos humanos e entende que a construção da segurança exige a multidisciplinaridade entre as áreas de ciências humanas e sociais e necessidade da gestão integrada das políticas públicas. A conceituação precisa do termo segurança cidadã é importante para que se possa fazer valer como um requisito essencial para indicar o alcance das obrigações dos membros da Corte. Além disso, a definição conceitual permite a compreensão clara da evolução do termo segurança, utilizado por governos autoritários como ferramenta de expressão de força e supremacia de poder e oposto ao conceito de segurança cidadã e direitos humanos. Assim, a conceituação do termo segurança cidadã é importância para a compreensão que problemas de desenvolvimento humano e direitos humanos são temas prioritárias para a agenda de segurança, e considera o cidadão como objeto central de insegurança e que precisa ser protegido.

O termo segurança cidadã também aparece no Informe sobre Desenvolvimento Humano para América Central (IDHAC), produzido pelo PNUD. Inicialmente, segundo o Informe (2010), o termo pode ser definido como proteção universal contra o delito violento e predatório. O documento destaca a evolução dessa definição, pois, em sua compreensão, o conceito de segurança cidadã é complexo e pode sofrer alterações em razão do discurso, alcance e funcionamento. Assim sendo, a partir dessas questões apresentadas, o conceito adotado no PNUD é que a segurança cidadã pode ser definida como

a proteção universal contra o delito violento ou predatório (...) e a proteção de certas opções ou oportunidades de todas as pessoas – sua vida, sua integridade, seu patrimônio – contra um tipo específico de risco (o delito) que altera de forma ‘súbita e dolorosa’ a vida cotidiana das vítimas (PNUD, 2010).

Desse modo, busca, através de suas causas, lidar com a insegurança por meio da participação democrática e fortalecimento da governança. (Veiga, 2022). Contudo, diferente no Relatório da CIDH, o PNUD (2010) entende que segurança cidadã possui diferentes interpretações a respeito do termo e que existem diferentes formulações sobre segurança na América Latina. De acordo com Jorge (2016, p. 31), “a segurança cidadã se refere, portanto, a uma ordem cidadã democrática que elimina as ameaças de violência na população e permite a convivência segura e pacífica”. Ou seja, pensar em segurança cidadã não é pensar apenas na prevenção contra criminalidade, mas uma vida segura e digna.

A CIDH (2009) ressalta obrigações dos Estados, a partir do olhar a segurança cidadã, em que Estados membros têm o dever de adotar medidas para prevenção da vulnerabilidade de direitos, adoção de normas e procedimentos para uma governabilidade democrática, investigações de delitos e fiscalização e regulamentação de seguranças privadas. Sendo assim, pode-se concluir que a violência e a criminalidade na região são fenômenos complexos e derivam de uma cadeia de atos ilegais interligados, principalmente, em relação ao crime organizado, um dos maiores problemas e de alta complexidade na América Latina.

A complexidade não está relacionada apenas na solução desses problemas, mas também na causa deles, uma vez que não pode ser determinada apenas uma razão para sua existência. Em outras palavras, a segurança cidadã não advém de um único problema e não pode ser estudada através de um único olhar. Assim, entende-se que a violência e a criminalidade são processos multifatoriais, como mostra a figura abaixo. Portanto, são um conjunto de problemas sociais que funcionam como um gatilho para que indivíduo ou um grupo cometam um delito e necessita-se de uma análise profunda e da participação de distintos atores sociais para lidar com grau de dificuldade e implementação de medidas efetivas alinhadas com a segurança cidadã e os direitos humanos. É preciso que as ações para prevenção e para redução sejam abrangentes, partindo da lógica de que violência não é competência exclusiva e única de forças policiais.

### **Figura 1 - Principais fatores da insegurança cidadã**

Principales desajustes sociales asociados con mayor incidencia del delito	
Tabla 2.1	
Subsistema	Desajustes
▸ Demográfico	Abundancia de hombres jóvenes marginalizados Urbanización desordenada
▸ Familiar	Familias disfuncionales
▸ Laboral	Desempleo
▸ Económico	Nuevas oportunidades y tecnologías para el crimen Pobreza, desigualdad
▸ Político	Escasa legitimidad del Estado, conflictos armados
▸ Institucional	Ineficiencia de la policía y la justicia penal
▸ Cultural (usos sociales)	Alcohol, droga, porte de armas
▸ Cultural (pautas)	Tolerancia o legitimación social de la violencia o de la trampa Poca valoración de víctimas potenciales.

Fonte: PNUD, 2010, p. 47

Ou seja, é dever dos Estados criarem “uma política inteligente de segurança cidadã deve enfatizar a criação de oportunidades “valiosas” ou legítimas para reduzir o risco de crime (“prevenção”) para compensar as vítimas (“compensação”) e trazer desenvolvimento também humano para o infrator (“reabilitação”)” (PNUD, 2010, p.37). O Estado tem dever de reconhecer e assegurar direitos sociais básicos dos cidadãos e mecanismos que garantam efetiva reivindicação (Campos, 2013).

Entretanto, o que acontece em diferentes locais são as políticas de segurança que desconhecem e que comprometem direitos civis e sacrificam valores fundamentais de liberdade e justiça. Além de que analisam a insegurança de maneira isolada e as políticas implementadas reforçam esse olhar limitado e pouco abrangente.

No fim, essas políticas são puramente sensacionalistas, produzem resultados a curto prazo e não reduzem a insegurança cidadã, pelo contrário, acabam aumentando e agravando o problema. Essas políticas prometem resultados imediatos, focados apenas na repressão, à criminalidade e se importam apenas com os efeitos do crime. A criminalidade não se refere apenas a um tipo de delito, esses crimes possuem naturezas distintas e necessitam de soluções distintas, uma vez que podem ter causas e efeitos que não são iguais (Grubba, 2012).

Por esses motivos, os Estados devem prezar por valores éticos e políticos para nortear as políticas de segurança cidadã. A segurança não é o único valor a ser zelado pelos Estados, uma vez que segurança sem zelar pela liberdade, equidade e justiça não é segurança. Desse modo, o PNUD (2010, p.38) pontua

la seguridad de todos implica libertad para todos y justicia para todos: libertad para las víctimas potenciales, que somos todos las centroamericanas y los centroamericanos (libertad frente al miedo); libertad para los presuntos o probados autores del delito (libertad frente a la arbitrariedad); justicia para las víctimas del crimen (resarcimiento, o justicia conmutativa) y justicia para que las personas más vulnerables estén mejor protegidas (justicia distributiva).<sup>4</sup>

A segurança cidadã deve ser compreendida como uma política pública com enfoque nos direitos humanos, dado que possa ser gerenciada através da permanente participação de atores sociais envolvidos, de maneira sustentável e com os recursos disponíveis destinados de maneira racional (CIDH, 2009). Segundo Muggah e Szabo (2014 *apud* Neto, 2022, p.4), a segurança cidadã é “um conjunto de ideias, políticas e atividades destinadas a promover a segurança e proteção, fortalecendo a coesão social e reforçando os direitos e obrigações mútuos dos Estados e dos cidadãos”. Portanto, é preciso pensar em políticas com abordagem abrangente com destaque na necessidade de buscar por respostas multissetoriais e que una a agenda de diferentes esferas sociais (Vinces, 2015).

Dessa forma, entendemos que por mais que exista uma relação entre segurança cidadã e redução de crimes e violência física, eles pertencem apenas a uma parcela de uma estrutura social, política e econômica que não consegue assegurar dignidade humana a todos. Como aponta Vinces (2015), a insegurança está sedimentada em estrutura fortemente estabelecida e as políticas públicas de segurança devem buscar eliminar as inseguranças referentes a todas as dimensões da segurança humana, entendendo que a insegurança cidadã não pode continuar a ser tratada por de meio das mesmas abordagens tradicionais estado cêntricas. Para assegurar segurança cidadã a todas as pessoas é importante pensar em um espaço democrático participativo, em que todos possam ser vistos como cidadãos plenos.

Porém, os obstáculos enfrentados para a sustentabilidade das políticas públicas de segurança cidadã são: a falta de governabilidade democrática, continuidade da política após o fim do governo que a criou e a defesa de questões puramente partidárias. Esses fatores impedem o alcance de resultados a médio e longo prazo.

A Comissão (2009) percebe uma série de fragilidades na gestão estatal das políticas de segurança cidadã que dificultam o exercício dos direitos humanos na promover medidas voltadas para insegurança humana, que estão relacionadas à: atenção às vítimas da criminalidade, privatização dos serviços de segurança, governabilidade da segurança cidadã, profissionalização e modernização das forças policiais e a intervenção de forças armadas em

---

<sup>4</sup> A segurança de todos implica liberdade para todos e justiça para todos: liberdade para as vítimas potenciales, que são todas centro-americanas (liberdade do medo); liberdade dos supostos ou comprovados autores do crime (liberdade de arbitrariedade); justiça para as vítimas do crime (reparação ou justiça comutativa) e justiça para que as pessoas mais vulneráveis sejam melhor protegidas (justiça distributiva). (tradução livre)



questões de segurança cidadã. Superar essas fragilidades é um passo importante para o fim de ações estatais violentas e excludentes, que geram cada vez mais insegurança e perda da confiança da sociedade.

Entre as dificuldades apresentadas acima para fins acadêmicos, nesta pesquisa não serão abordadas com mais profundidade todas as fragilidades identificadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, uma vez que não são de interesse, no momento. Porém, reconhece-se a importância da atenção a cada uma dessas problemáticas para uma sociedade pautada na defesa da dignidade humana.

A Comissão (2009) entende governabilidade democrática com a capacidade de autoridades em delinear políticas de prevenção e controle da criminalidade. Contudo, a América Latina é marcada por autoridades não legítimas (em especial, forças de segurança) responsabilizadas por cuidar dessas demandas, que a tomada de decisão se baseava na defesa dos interesses desse grupo, ocasionando abusos e desvios de poder. Assim, surge uma percepção de que a repressão não é forma correta de lidar com problemas sociais e a falsa ideia de sistema penal como meio eficaz para a resolução da insegurança (Grubba, 2012).

A força policial é uma peça importante para o desenvolvimento correto da democracia pelo seu papel na vigência do Estado de Direito e segurança populacional por meio de um trabalho adequado. Porém, na América Latina, as práticas das forças policiais possuem a urgente necessidade de reformulação de condutas, uma vez que permanecem vinculadas a um modelo reativo, que prioriza a segurança da figura estatal frente à proteção das pessoas e desalinhadas com os direitos humanos. Sendo assim, a capacitação, o treinamento e as operações realizadas precisam procurar, além da segurança, a efetividade da segurança cidadã e respeitosos com os direitos fundamentais dos cidadãos, somado a normas e instituições que regulam atuações policiais (CIDH, 2009).

Por último, um dos pontos centrais para o desenvolvimento de políticas de segurança cidadã na América Latina é extinguir a intervenção das forças armadas em tarefas de segurança cidadã, dado que as forças policiais são as autoridades legítimas para tais questões e as forças armadas devem estar limitadas à soberania nacional. Segundo a CIDH (2009), essa separação deve acontecer pela falta de treinamento e preparação de forças militares em lidar com questões de segurança interna. Em situações que ocorre a intervenção das forças armadas, o risco de violações de direitos humanos torna-se maior. Portanto, “os assuntos que se relacionam com a segurança cidadã são de competência exclusiva de corpos policiais civis, devidamente organizados e capacitados” (CIDH, 2009). A ideia é impedir que emerja a imagem bélica como símbolo de eficácia preventiva e que legitima do exercício do poder punitivo (Grubba, 2012).

O Relatório da CIDH (2009) traz ainda a importância da presunção de inocência para garantia de direitos como presunção de inocência, prisão preventiva deve acontecer apenas em determinados casos, independência das cortes judiciais, transparência das forças policiais, tratamento humano às pessoas privadas de liberdade e estados de exceção não aconteçam. Essas recomendações são de suma importância para o exercício da democracia, garantia de direitos básicos. Além disso, mais importante do que a repressão, é o desenvolvimento humano, uma vez que disparidade social resulta, além de altos índices de criminalidade, segregação: étnica, linguística, religiosa, sexuais etc. (Grubba, 2012).

A segurança cidadã somente pode ser desenvolvida em um ambiente de democracia participativa e em que se entende que taxas de criminalidade e violência são apenas uma faceta de vasto cenário de problemas sociais, econômicos e políticas que afetam a dignidade humana. Assim, as políticas públicas não podem preocupar-se apenas com os efeitos da insegurança, uma vez que a segurança ampla para uma vida digna exige um sistema integrado com ações pautadas na democracia, desenvolvimento humano e que contribui na diminuição simultânea do maior número de problemas possíveis (Grubba, 2012).

A partir do que foi apresentado acima é possível compreender a importância da segurança cidadã como instrumento norteador das políticas públicas de segurança na América Latina, uma região fragilizada e com altos índices de violência. A Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento trouxeram questões fundamentais para a evolução do debate acerca da segurança cidadã na região e medidas essenciais para a construção da paz. Na seção seguinte será debatido o porquê do conceito de segurança pública foi substituído pela segurança cidadã, apresentando críticas ao conceito.

### **2.1. Os conceitos de segurança pública e segurança cidadã**

Na América Latina, o século XX sofreu com uma série de governos ditatoriais militares que defendiam a ideia de segurança nacional, em que prevalece a lógica de que a “segurança do Estado se garantia a segurança da sociedade [...] para alcançar esse objetivo seria necessário o controle militar do Estado, bem como a substituição do inimigo externo pelo inimigo interno” (Fabretti, 2013, p.100). Assim, todos os indivíduos que apresentassem qualquer tipo de oposição ao governo eram considerados inimigos e com manutenção do militarismo na segurança interna.

Como dito na seção anterior, o conceito de segurança passou por diversas mudanças e alguns conceitos como segurança cidadã, segurança pessoal e segurança comunitária são

entendidos como conceitos similares, porém, segurança nacional pela consolidação no período da Guerra Fria, por remeter as tragédias acometidas em nome da segurança na América Latina e seu caráter impessoal e estadocêntrico ocasionou que o conceito fosse cada vez menos utilizado para referir-se a segurança interna (PNUD, 2010).

A segurança pública tornou-se um conceito mais utilizado devido a substituição da segurança nacional e a Organização de Estados Americanos define a segurança pública como a proteção dos indivíduos contra delitos, algo semelhante conceitualmente com a segurança cidadã, buscando promover segurança e integridade e garantia do exercício dos direitos das pessoas. Contudo, a segurança pública tem foco em políticas públicas repressivas e de curto prazo, direcionadas para lidar somente com as consequências e que oferecem medidas que se preocupam com endurecimento de penas, aumento de penas e políticas de tolerância (Birol; Medeiros, 2013).

A segurança pública permanece disseminando uma concepção autoritária da segurança por parte da polícia, Estado e justiça (Baratta *apud* Fabretti, 2013). Isto significa que a diferença entre a segurança pública e segurança cidadã configura-se nas políticas adotadas e, na segurança cidadã, é possível prover um sistema de proteção à dignidade e desenvolvimento.

Por isso, a segurança pública vem sendo criticada e substituída. A segurança cidadã ganha protagonismo e substitui o adjetivo público por

a diferença entre as políticas de segurança desenvolvidas durante os regimes autoritários e as desenvolvidas depois das transições para regimes democráticos, de forma que o diferencial entre as duas concepções não pode limitar-se à existência ou não de uma democracia eleitoral, mas sim no fato das novas políticas serem pautadas pela transparência, participação popular, subordinação à lei e respeito à cidadania e aos direitos humanos (Fabretti, 2013, p. 102).

Essa substituição tem grande peso pois demonstra o compromisso com democracia, estado de direito e direitos humanos. As políticas apresentadas pela segurança pública estão voltadas para as consequências da insegurança e não suas causas, algumas dessas políticas são: aumento no número de presídios, aumento de penas, redução da maioria penal, medidas de zero tolerância, transferências de líderes de organizações criminosas para presídios federais de segurança máxima (Birol; Medeiros, 2013).

Existe uma ambiguidade no conceito da palavra segurança e diferentes complementos que a acompanham, o que gera diferentes interpretações. Essa divergência interpretativa resulta em confusão entre os conceitos, porém, neste trabalho, o conceito adotado é a segurança cidadã e entende que a segurança cidadã é instrumento fundamental para proteção universal dos indivíduos contra todos os tipos de insegurança. Em relação à segurança pública, a pesquisa conclui que é um termo restrito com políticas de segurança insuficientes e pautadas em regimes

autoritários, incapaz de solucionar a insegurança cidadã na região e analisar questões de segurança complexas, pois perpetua o pensamento realista da segurança e ideias de soberania estatal, opondo-se à segurança cidadã e segurança humana em que o indivíduo é objeto central da segurança. Nesse sentido, a próxima parte deste trabalho irá debater sobre a segurança na América Latina e suas particularidades.

## **2. Segurança na América Latina: uma questão complexa**

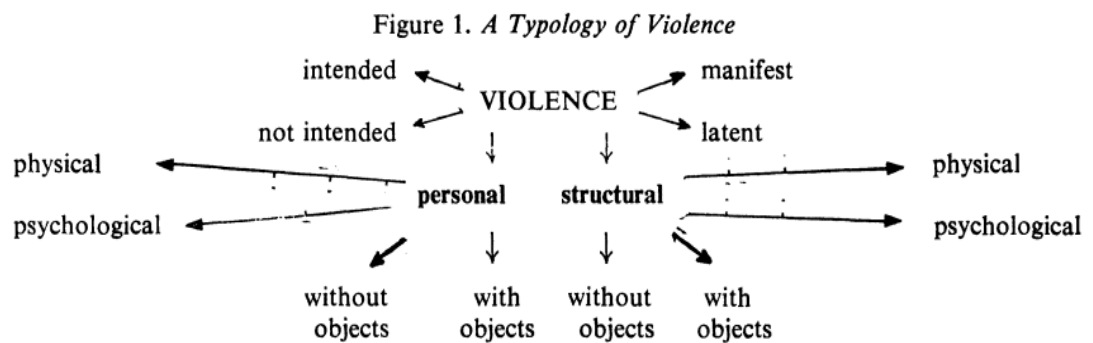
A América Latina é considerada uma região pacífica, atualmente, denominada por alguns estudiosos como uma zona de paz, porém, essa perspectiva leva em consideração unicamente relações entre países (Özcelik, 2021). Existe na América Latina uma marca profunda da violência causada pelas invasões europeias, dado que as invasões foram responsáveis por aniquilar povos, práticas e modos de vida, além da imposição de visão de mundo, crenças, língua, modo de trabalho e relação com natureza (Ferreira *et al*, 2020). Essa dinâmica tinha como objetivo garantir a segurança do colonizador, que possuía “a convicção de raça superior dos europeus era tamanha que podemos associá-la a um primeiro mecanismo de ação violenta, para o bem de sua segurança na região” (Ferreira *et al*, 2020, p.12). A compreensão desse processo é fundamental para entender que a violência e a segurança construíram uma relação intrínseca e estruturada e responsável por conjunto de ações que reforçam a desigualdade na região desde a colonização (Ferreira *et al*, 2020).

A ausência de guerra (paz negativa) não significa a ausência de conflito, dessa forma, observa-se na região a presença de conflitos internos e a falta de paz positiva (presença de violência estrutural e cultural) (Özcelik, 2021). Em outras palavras, caracterizar a ausência de conflitos entre Estados latino-americanos como sinônimo de segurança é prender-se a análise superficial, limitada e que desconsidera uma série de situações responsáveis por afetar diretamente e indiretamente a segurança das pessoas, novamente colocando os Estados como principal objeto de proteção.

Paz não pode ser relacionado unicamente com a ausência de conflito. Uma forma de superar essa limitação é dividi-la em paz positiva e paz negativa. A paz negativa é entendida como a ausência de conflito direto, contribuindo para reduzir e acabar com todas as formas de violência física e guerra (Özcelik, 2021). A paz positiva é a junção da paz negativa com a ausência de violência cultural, estrutural e verbal (Özcelik, 2021). A violência passa a ser analisada além da compreensão tradicional de conflitos físicos propriamente. Nesse entendimento, a violência não pode ser definida a partir de uma única concepção, porém por meio de uma visão ampla que abarca dimensões diversas (Galtung, 1969).

Para Galtung, a violência física é mais fácil de ser identificada e gera um primeiro impacto maior, uma vez que é possível perceber seus efeitos no ato de sua realização. Ao passo que a violência psicológica afeta a alma e emocional e acabam sendo mais difícil sua identificação e limitam a capacidade e potencialidades humanas. Galtung também traz outras características da violência, podendo ser ela: intencional ou não, visível e identificável, ou produto de uma ação indireta e complicada identificação. Em resumo, Galtung (1969) representa sua tipologia de violência na figura abaixo.

**Figura 2 - Tipologia da violência**



Fonte: Galtung, 1969, p. 173

As violências visíveis são denominadas violência direta (verbal e física) e derivam em uma ação violenta com a intenção de ferir, xingar ou matar. No que tange, as violências invisíveis são subdivididas em violência estrutural (parte de estrutura social e possui vínculo com a injustiça social) ou violência cultural (ataques a comunidades por traços culturais ou motivos políticos, religiosos ou sociais). Dessa maneira, Galtung (1969) denominou o Triângulo da Violência, em que se caracteriza pela representação da violência direta, estrutural e cultural.

Os povos indígenas e afro-latino-americanos sofrem com discriminação e iniquidade étnica e racial, dificuldade em acessar direitos civis básicos como saúde, educação e trabalho e seus direitos culturais são rotineiramente violados (Hopenhayn, 2002). Ou seja, vítimas constantes da violência cultural e estrutural, além de serem vítimas de assassinatos brutais. Em 2022, segundo o Conselho Indígena Missionário, no Brasil, foram contabilizados 416 casos de violência contra pessoas indígenas.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial guerras intraestatais tornaram cada vez menores no local, porém há significativos conflitos ocasionados por atores não estatais, por exemplo

o impacto dos cartéis de narcotraficantes ao Estado mexicano, sendo que as alternativas do governo de Enrique Peña Nieto não são tão diferentes das implementadas dramaticamente pelo seu antecessor Felipe Calderón. No Brasil,

especialmente nas favelas de grandes cidades, continuam presentes milícias, organizações criminosas e paramilitares, com destaque para o denominado Primeiro Comando da Capital, o PCC, que aparentemente age no Estado de São Paulo, em outros Estados brasileiros e fora do território brasileiro. Na América Central, as gangues/*maras* transformaram Honduras, Guatemala, El Salvador e, mais recentemente, a Belize em países extremamente violentos, com taxas de homicídios que superam a marca dos 70 assassinatos para cada grupo de 100 mil habitantes. Na Colômbia e, em menor medida, também no Peru ainda existem guerrilhas e grupos insurgentes. As Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia atualmente negociam um acordo de paz com o governo de Juan Manuel Santos; mesmo assim as operações militares continuam vigentes em boa parte do país. A corrupção também é sumamente grave em países como Venezuela, Paraguai, Haiti, Argentina e outros (Ávila, 2014, p. 11).

Além disso, considerar a América Latina como uma zona de paz pela baixa presença de conflitos entre Estados, é entender que a segurança das pessoas está apenas relacionada a violência física e desconsidera as dimensões estabelecidas pela segurança humana, segurança cidadã e o Triângulo da Violência de Galtung. Ainda assim, é errado definir o local como zona de paz pois existem focos de disputas, mesmo que a guerra não seja uma ferramenta para domínio de fronteiras nacionais (Mares, 2012). Ou seja, não é possível afirmar que a região é uma zona de paz, pois “a paz positiva não foi alcançada, uma vez que a violência estrutural e cultural continuou, mesmo no século XXI” (Özcelik, 2021, p.91).

A América Latina está longe de ser uma região pacífica. Segundo a United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), em 2023, divulgou dados através da plataforma Homicide Monitor que apesar da América Latina e Caribe possuírem 8% da população global, representam 29% dos homicídios que acontecem ao redor do globo. Esses números resumem um pouco da situação vivenciada.

Outra consideração que pode ser feita em relação à ideia de zona de paz é que os Estados não são os únicos responsáveis por causar e propagar violência. Atores não estatais violentos (ANEVs) são um dos maiores disseminadores da violência devido à sua organização e capacidade de propagar violência (Gonçalves, 2020). Atores não estatais são grupos que podem surgir como resposta direta à autoridade estatal ou por oportunidades advindas da fragmentação da autoridade estatal (Ferreira; Framento, 2019). Desse modo,

No caso da América Latina, se pode afirmar que as principais ameaças à paz e fontes de violência partem tanto do nível estatal, como também estão relacionadas à atuação de ANEVs na região. Logo, a condição de região pacífica (paz negativa) propagada pelos EPP convencionais, devido à ausência de densos conflitos interestatais ou de caráter político, torna-se obsoleta, dada a realidade violenta provocada por esses atores (Gonçalves, 2020, p.34).

Esses atores são geralmente ligados a organizações criminosas e resultam da omissão da atuação por parte do Estado e desigualdade social (Ferreira; Framento, 2019). Os ANEVs

podem ser grupos ou rebeldes guerrilheiros, insurgentes, grupos paramilitares, gangues ou crime organizado, podem apresentar especificidades próprias.

Algumas das principais razões para surgimentos dos ANEVs é a fraqueza estatal, devido a profundas instabilidades políticas, urbanização desorganizada (Gonçalves, 2020). Gonçalves (2020) aponta que não necessariamente essa fraqueza estatal deve se estender em todo território nacional para propiciar um cenário adequado para formação de alguns desses grupos, dado que locais geográficos onde o Estado não consegue a soberania já é o suficiente para áreas sem lei ou vácuos de governança. Esses locais acabam sendo esquecidos pelos Estados e são marcados pela exclusão social, insegurança cidadã e marginalização da população local.

Pearse (2010 *apud* Gonçalves 2020) argumenta sobre insuficiência da fraqueza estatal para explicar a formação de atores não estatais violentos devido às particularidades da formação estatal da região, dessa forma, a perversidade estatal explica a violência permanente na região. Dessa forma,

Essa perversidade é caracterizada principalmente pela perpetração de violências a partir dos próprios Estados, que se dá, dentre outras coisas, mediante a criminalização de parcelas da população e, conseqüentemente, de certos espaços. Ressaltou-se, por outro lado, que os ANEVs que surgem nas condições de um Estado perverso também desenvolvem uma governança informal diante das populações marginalizadas, sendo igualmente responsáveis pela constituição de uma economia e uma cidadania paralelas (Gonçalves, 2020, p.17).

Gonçalves (2020) explica que, na década de 1980, durante o processo de redemocratização na região aparecem novas formas de violências, mas que continuam conectadas a violência que se sustenta desde a colonização, que levaram ao aumento da violência indireta e direta. As medidas econômicas, apoiadas no neoliberalismo, levaram ao aumento da pobreza e desigualdade. Desse modo, ocasionando insegurança cidadã e um cenário adequado para o crime organizado.

Em *Veias Abertas da América Latina*, Galeano (1993) pontua que situações de insegurança cidadã facilitam a militarização, o estado de exceção impera e a repressão torna-se a ferramenta mais utilizada, seguindo a lógica dos centros do sistema imperialista. Isto é o Estado legitima o combate aos ANEVs através do autoritarismo na busca do estabelecimento da ordem, assim, “o Estado constrói sua legitimidade não na proteção dos seus cidadãos, através do monopólio da violência, mas em nome da provisão da segurança contra atores – os ANEVs – que surgiram em decorrência das suas próprias ações – ou da falta delas” (Gonçalves, 2020, p. 47). Em vista disso, as políticas de segurança pública são adotadas frente às políticas de segurança cidadã pautadas na segurança humana.

Grubba (2023) explica que esse discurso e as políticas de repressão restringe a criminalidade e a violência a determinados grupos ligados aos segmentos sociais mais pobres, criando uma seletividade da criminalização. Esse cenário facilita com que a população marginalizada enxergue o Estado como inimigo e vejam nos ANEVs como uma figura de governança informal, ocupando esse vácuo de poder (Gonçalves, 2020). Em outras palavras,

se nos preocupamos com a segurança cidadã, nosso cuidado não pode se restringir aos discursos de combate à criminalidade, que obscurecem toda a maior face do problema: a questão econômica, social, política, ambiental, educacional etc. Isso porque, se assim o fizéssemos, estaríamos nos esquecendo de que, mais do que criminalidade, importa falarmos em criminalização. Além disso, de que a própria criminalidade é uma questão complexa, que se relaciona às esferas econômica (distribuição de renda, emprego, moradia etc.), educacional (universalização do acesso ao ensino, bem como a um ensino de qualidade), política (cidadania ativa e participativa), etc (Grubba, 2023, p.90).

Os atores não estatais violentos são divididos em diferentes tipos, sendo um deles as *pandillas*, gangues ligadas ao tráfico de drogas e à violência com forte presença em países como El Salvador, Nicarágua, Honduras e Guatemala, e nascem um contexto de ausência ou perversidade estatal. Inicialmente, as *pandillas* centro-americanas correspondiam a jovens que cresceram juntos em um mesmo bairro/comunidade e passavam tempo juntos e defendiam-se de jovens de outros bairros, entretanto, o seu contato com a cultura e estilo *pandillero* estadunidense provocou mudanças e tornando-se mais violentas, envolvidas com narcotráfico e práticas de extorsão de moradores (Falkenburger; Geoff, 2008). Porém, as *pandillas* se transformaram em grupos que vão além de indivíduos que se identificam em razão de pertencerem ao mesmo bairro, tornando-se grupos transnacionais que partilham da mesma identidade social, por meio de tatuagens, gestos e símbolos e estão frequentemente ligadas a atividades ilegais (Savenije, 2007). O nível organizacional atingiu proporções internacionais com estrutura hierárquica e com líderes vivendo nos Estados Unidos de onde enviam ordem as ramificações na América Central.

Na década de 1980, houve uma crescente da imigração de jovens centro-americanos para os Estados Unidos, devido aos governos autoritários que dominavam a região. O deslocamento para território estadunidense tinha como objetivo fugir da guerra civil vivenciada em seus países e na busca por melhores condições de vida, porém, o período pós-guerra, marcado por recessão econômica, desemprego e precárias condições de trabalho e estudo, dificultou o acesso a melhores oportunidades e causou situação de insegurança cidadã (Sisterolli, 2015). Desse modo, as atividades ilícitas foram alternativas encontradas na busca por ascensão social. Sendo assim, as *pandillas* “são fruto da incapacidade de inclusão social dos migrantes latino-americanos nos Estados Unidos, bem como de um modelo de reconstrução



empreendido pelas Nações Unidas após os conflitos armados que tomaram conta de alguns países da América Central” (Sisterolli, 2015, p. 104).

As *pandillas* mais conhecidas, *Bairro 18* e *Mara Salvatrucha 13* (MS 13), nasceram nos Estados Unidos, especificamente, em Los Angeles. A migração forçada dos centro-americanos teve como consequência jovens marginalizados, dificuldade de ingresso no mercado de trabalho e discriminação e as *pandillas* foram uma forma de resposta a exclusão social. O pertencimento as *pandillas* é vista por esses jovens como um desejo de obter seu espaço e visibilidade na sociedade e encontraram nesse grupo uma comunidade onde partilham sentimentos, vivências e gostos em comum. Ou seja,

entendem sua gangue como uma vingança contra uma sociedade injusta e desigual, que não lhes dá oportunidade de ser e de ter o que querem. Quando eles se reúnem se sentem confiantes para ser o que desejam e quando tomam parte dos bens alheios para satisfazer suas necessidades próprias, os veem como uma atitude legítima e contestatória diante do mundo que lhes marginaliza e oprime (Sisterolli, 2015, p. 106).

O regresso dos jovens *pandilleros* para seus países de origem, devido à política de deportação dos Estados Unidos<sup>5</sup>, provocou a expansão da cultura estadunidense na região e as *pandillas* adotaram o mesmo nome e estilo gangues de Los Angeles (Falkenburger; Geoff, 2008). Esse processo de migração forçada trouxe um forte impacto e mudanças nas dinâmicas das *pandillas* centro-americanas e ponto chave para a transnacionalização do problema pelo aumento de conexões e influências entre as *pandillas* de cada país (Falkenburger; Geoff, 2008).

Honduras, Guatemala e El Salvador foram alguns dos países que mais receberam jovens deportados com experiência em gangues (Savenije, 2007). Um ponto em comum entre esses países foram as políticas repressivas tomadas em relação às *pandillas*, conhecidas como Mano Dura, pouco eficientes dado o aumento dos números de homicídios e delinquência (Falkenburger; Geoff, 2008). Apesar disso, as *pandillas* de cada país da América Central possuem suas singularidades e características próprias.

Logo, o que se pode concluir que analisar a questão da segurança na América Latina a partir de uma única perspectiva é limitante, uma vez que são um conjunto de atores e questões políticas, sociais, históricas e econômicas que resultam no cenário de insegurança cidadã na região. Assim, as *pandillas*, como objeto de estudo deste trabalho, representam uma

---

<sup>5</sup> Segundo Falkenburger e Geoff (2008), a Lei de Reforma da Imigração Ilegal e Responsabilidade dos Imigrantes (IIRIRA) de 1995 foi uma política adotada durante a década de 1990 e que passou a perseguir com mais agressividade imigrantes com antecedentes criminais e deportá-las. Sendo assim, todo imigrante, mesmo que tivesse residência permanente, que tivesse sido condenado a mais de um ano de prisão poderia ser deportado dos Estados Unidos após ter cumprido a pena. Essa estratégia foi responsável por provocar migração forçada de mais de 150.000 pessoas.

porcentagem dessa problemática, devido sua capacidade de reproduzir dinâmicas de governança. Dessa forma, na seção seguinte, vamos aprofundar a dinâmica das *pandillas* em El Salvador e compreender suas formas de combate, estabelecendo a relação entre *pandillas* e segurança cidadã em El Salvador.

#### 4. El Salvador, *pandillas* e formas de “combate”

As *pandillas* existem em El Salvador, antes dos Acordos de Paz de 1992<sup>6</sup>, responsáveis por finalizar doze anos de guerra civil -, com presença em bairros maiores das cidades e exerciam seu controle sobre a vizinhança por meio da violência. Até a década de 1970, Sisterolli (2016) argumenta que as *pandillas* eram vistas como espaços de sociabilidade entre rapazes somados com atos de delinquência juvenil. A *Chancleta*, a *Máquina*, a *Gallo*, a *Morazan* e a *Mao Mao* são algumas *pandillas* que ocupavam o espaço em El Salvador, anteriores às mais conhecidas - *Bairro 18* e *Mara Salvatrucha* - atualmente (Savenije, 2007). Na década seguinte, durante a guerra civil, esses grupos aumentaram o número de integrantes e entraram em conflito com o governo autoritário, que na busca por controle e supressão de desordem respondia às suas ações através de repressão intensa e violenta (Falkenburger; Geoff, 2008).

Nessa mesma época, as *pandillas* passaram por transformações como: entrada de mulheres, identificação e controle territorial, violência como protocolo para ingresso, código moral e cultural próprio e confronto com a polícia e com as gangues rivais (Sisterolli, 2016). Contudo, apesar disso, o cenário interno provocado pelo autoritarismo vigente no país impedia que eles fossem o principal alvo dos governos, Falkenburger e Geoff (2008) entendem que

a extrema militarização destas sociedades tornou extremamente difícil aos jovens formar grupos ou envolver-se em ações que pudessem chamar a atenção das autoridades. Certamente existiam gangues de jovens, e alguns deles eram considerados violentos, mas no meio do conflito civil generalizado atraíram pouca atenção dos regimes autoritários. Contudo, vieram dramaticamente à luz quando o fim dos conflitos internos expôs os problemas de pobreza, exclusão e insegurança pública que ainda caracterizavam estas sociedades (Falkenburger; Geoff, 2008, p. 157).

Assim, apesar da existência desses grupos juvenis salvadoreños com similaridades a *pandillas*, eles não tinham nível organizacional elevado e sem uma identidade completamente formada. Os Acordos de Paz de 1992 estabelecidos entre Aliança Republicana Nacionalista (Arena) e a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN) iniciaram o estabelecimento do processo democrático em El Salvador e, nesse cenário de instituições democráticas fragilizadas que, em 1996, a política de deportação dos Estados Unidos ocasionou

---

<sup>6</sup> “Los Acuerdos de Paz firmados en 1992 por el gobierno a cargo de la Alianza Republicana Nacionalista (Arena) y la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) terminaron con 12 años de conflicto armado en El Salvador” (Hernández-Anzora, 2016, p. 96).

migração dos primeiros pandilleiros da MS-13 e *Bairro 18*, que passaram a dominar a formação desses agrupamentos juvenis e transformando-se em grupos mais organizados, complexos e violentos (Hernández-Anzora, 2016).

Savenije (2007) pontua que a política de deportação não foi o único fator para a formação das *pandillas* em El Salvador, uma vez que já existiam jovens em situação de insegurança cidadã, em que a pobreza, marginalização e falta de oportunidades criaram um terreno fértil para esse cenário. Sisterolli (2021) acrescenta na discussão a dinâmica interna, durante o período pós-guerra civil, preocupou-se com o crescimento econômico e redução da inflamação, mas negligenciando o desenvolvimento humano, paz positiva e melhores condições de vida. Além disso, a ideia de pertencimento, fraternidade sólida, amizade e sensação de ter uma família são vistos como importantes fatores para a formação das *pandillas* em El Salvador (Sisterolli, 2021). Savenije (2007) descreve esse sentimento de pertencimento como

união transcendente, que proporcione fraternidade, proteja o indivíduo, dê sentido à vida, estabeleça claramente a diferença entre eles e nós e que também confira a cada um o importante papel de manter aqueles limites e aniquilar o oponente. A assimilação do novo estilo de gangue pelos dos jovens na região faz parte do processo de globalização das subculturas juvenis (Savenije, 2007, p. 648).

A combinação de movimentos demográficos e problemas de desenvolvimento socioeconômico fomentou a propagação das *pandillas* em El Salvador. Para esses grupos, a violência pode ser vista como uma maneira de suprimir o sentimento de exclusão, humilhação e descaso e substituí-lo por orgulho. Sendo assim, existe um amplo espectro multifatorial para a expansão das *pandillas* em El Salvador.

Desde o início, as políticas de segurança adotadas pelos sucessivos governos em relação em relação às *pandillas* baseava-se em ações repressivas comandadas pelas forças armadas (Stelmach, 2022). A mídia sensacionalista e a opinião pública enxergam as gangues como jovens praticando atos de violência, vandalismo, criminalidade e delinquência e políticas de repressão devem ser tomadas pelas das instituições públicas, porém desconsidera a marginalização do jovem da periferia salvadorenha. Pode-se dizer que as *pandillas* tornaram-se o inimigo nacional e vistas como as maiores ameaças à segurança interna (Stelmach, 2022). As *pandillas* são vistas como grupos terroristas e essa visão ocasiona a estigmatização dos jovens como párias sociais.

Cada um dos governos no poder implementou políticas de segurança e planos de segurança públicas em que as *pandillas* eram o principal alvo e entendidas como as responsáveis pela situação de insegurança e criminalidade em El Salvador. Assim, a repressão surge como ferramenta de resolução de conflitos sociais, reduz problemas sociais a problemas

criminais e sistema penal como meio eficaz para solução (Grubba, 2012). As políticas de Mano Dura surgem inspirada nas políticas de baixa tolerância norte-americanas e preocupam-se em penalizar o crime ao invés de prevenir (Bruneau, 2014). Desse modo, essas políticas pautam-se na perseguição de membros de *pandillas* e agravamento dos problemas no sistema prisional, acentuando a crise na segurança cidadã.

As políticas de Mano Dura em El Salvador atingiram um outro patamar com a Lei Anti *Maras*, durante o governo de Francisco Flores (1999-2005). Com a Lei Anti *Maras* as forças policiais estão autorizadas a perseguir e capturar esses jovens sem evidências. Logo, a ideia era

facilitar a detenção e acusação de suspeitos de crimes com base no crime recentemente definido de "associação ilícita" (pertencimento a gangues. [...] as novas decisões deram total autoridade à polícia - e em alguns casos ao pessoal militar - para realizar prisões arbitrárias, decisões e evidências escassas. Em El Salvador, a polícia poderia usar evidências de tatuagens, sinais manuais, alguns códigos de vestimenta e aparência física de membros de gangues (Bruneau, 2014, p. 161).

As políticas Mano Dura também foram adotadas na Guatemala e em Honduras. Nesses países, assim como em El Salvador, as políticas tornaram-se partes importantes das agendas governamentais maiores. Essas agendas passaram a ser utilizadas na conquista de eleições e reeleição, além de que em todos esses países, as forças armadas foram fortemente utilizadas em operações contra gangues e o resultado dessas operações foi encarceramentos em massa de *pandilleros*, provocando uma crise do sistema carcerário que não conseguia comportar o aumento exponencial de prisioneiros (Bruneau, 2014). Porém, o encarceramento em massa não gera resultados a longo prazo, uma vez que essas prisões facilitam o contato de dezenas de *pandilleros* e permitiu que eles se utilizassem dessa oportunidade para estabelecer uma espécie de assembleia permanente, onde era discutido formas de operação, estratégias e, conseqüentemente, aprimorando sua estrutura organizacional.

O sentimento de insegurança e medo causado na população, despertado por informações falsas e notícias sensacionalistas, exige respostas imediatas como solução. Como reação a isso, os governos salvadorenhos apoiam-se em políticas de segurança de repressão como ação policial, prisões e mecanismos de punição que conseguem ser implementados rapidamente e são fáceis de serem vistos, oferecendo a população uma falsa sensação de segurança imediata (Falkenburger; Geoff, 2008). Porém, a realidade é que essas políticas são contraproducentes, pois, após sua implantação no governo Flores, inicialmente, as taxas de homicídios haviam reduzido, contudo em poucos anos aumentaram e chegaram a ultrapassar as anteriores (Bureau, 2014). Porém, as políticas de repressão, apesar dos baixos resultados, continuam sendo mantidas devido lhe oferecem popularidade e votos nas eleições, apoiando-se na ideia de um inimigo em comum que deve ser eliminado a todo custo (Stelmach, 2022)

Stelmach (2022) evidencia que, independentemente da posição política da Arena e FMLN, todos os presidentes apoiam suas políticas de segurança pública na Mano Dura, caracterizada pelas prisões em massa, duras punições contra membros de *pandillas*, militarização sistemática do sistema de segurança e legitimação de operações ilegais realizadas por instituições policiais e pelas forças armadas.

A Trégua, iniciada em 2012, foi uma das únicas tentativas alternativas e de diálogo com as *pandillas*. Durante a trégua, os líderes das *pandillas* concordaram parar com assassinatos em troca de melhores condições carcerárias e resultou numa diminuição drástica do número de homicídios, apesar da medida ter sofrido duras críticas da população e não ter fracassado após um tempo, devido divergências internas governamentais, a trégua demonstrou que é possível buscar medidas alternativas à repressão e capacidade de manter um diálogo com as *pandillas* (Briscoe; Martinez, 2017). Em 2013 houve fim da trégua contra as *pandillas* representando o aumento significativo de homicídios e do uso da força letal por forças policiais (Reyna *et al*, 2022).

É possível apontar cinco características em comum entre os governos no período 1994-2016:

primeira é a ênfase da abordagem repressiva e penal nas políticas de segurança pública, a falta de atenção à prevenção, o estigma (de jovens pertencentes ou não a estruturas de gangues) que impede a reintegração, o uso abordagem populista da questão para obter ganhos eleitorais e a fraca previsão da evolução das gangues diante dessas ações, que tem como consequência o aumento da violência, o fortalecimento das estruturas de gangues, o enfraquecimento do sistema de justiça e legitimação do uso da violência contra qualquer ameaça (Reyna *et al*, 2022, p. 142).

Outro ponto em comum é a utilização dos problemas com as *pandillas* como espécie de cortina de fumaça em relação a outros problemas de segurança cidadã e colocando a responsabilidade de problemas de segurança e atividades criminosas, e, assim, atribuindo todos os casos de violência e delinquência as *pandillas* (Falkenburger; Geoff, 2008).

As políticas de Mano Dura, além de provocar um afogamento de sistema carcerário, violam os direitos de dezenas de jovens, levando a serem perseguidos e presos em razão de estigmas como possuir tatuagem, uso de calças largas ou encontro em lugares públicos. Nesse sentido, a Lei Anti *Maras* tinha como objetivo colocar as *pandillas* em posição de clandestinidade.

Em resumo, essas medidas repressivas foram adotadas como respostas ao problema das *pandillas* desde seu surgimento e não serviram para controlar o problema da violência juvenil e ameaças à segurança cidadã. No fim, são políticos que geram uma falsa impressão de efetividade em diminuir a violência e criminalidade provocadas pelas *pandillas*, resultados não

duradouros. Em 2019, Nayib Bukele assumiu a presidência em El Salvador e lançou o Plano de Controle Territorial e, segundo a Secretária da Imprensa da Presidência, devido às medidas desse plano, El Salvador tornou-se o país mais seguro da América Latina. Baseado no histórico de poucas mudanças na maneira que os governos de El Salvador de lidar com as gangues, a próxima seção deste trabalho irá analisar o Plano de Controle de Territorial e entender sua efetividade na garantia de segurança cidadã para a população.

### **5. O Plano de Controle Territorial e a guerra contra as *pandillas***

Nayib Bukele foi eleito presidente de El Salvador em 2019, candidato pelo partido de direita Grande Aliança pela União Nacional (Gana), desbancando partidos mais tradicionais Arena e FMLN<sup>7</sup> e, pela primeira vez, desde a redemocratização, a população de El Salvador elegia um candidato que não fosse de nenhum dos partidos mais conhecidos e que revezavam entre si o cargo da presidência. Durante a campanha eleitoral, Bukele teve como sua maior e principal promessa, caso fosse eleito: “mudança na gestão da segurança pública e solução do problema das gangues” (Martínez-Reyes; Navarro-Pérez, 2021).

Em seus discursos na campanha eleitoral, Bukele apresentava-se como um político que distanciava das elites tradicionais, atacando e expondo a crise existente dentro dos partidos principais, e declarava-se como líder de uma nova formação política, apesar de já ser um político experiente e bem estabelecido dentro da FLMN, de onde foi expulso por desrespeito às regras internas e criar divisões internas dentro do partido (Stelmach, 2022). No período de 2012-2015, Bukele foi prefeito de Nuevo Cuscatlan, e, de 2015 a 2018 foi prefeito de San Salvador, capital de El Salvador.

Em 2017, Bukele e seus apoiadores formaram um novo partido, o *Nuevas Ideas*, que tinha em seu programa eleitoral o problema das gangues como pauta de maior destaque. Nesse entendimento, as *pandillas* tinham forte impacto na economia em razão da ameaça que elas representavam às empresas devido à cobrança de tributos a essas empresas nas zonas de atuação das *pandillas* (Stelmach, 2022). O plano do *Nueve Ideas* tinha três pilares norteadores: “prevenção, combate ao crime e reintegração dos ex-reclusos na sociedade” (Stelmach, 2022).

Segundo Bukele, graças a sua administração governamental, El Salvador não ocupa mais o patamar de um dos países mais perigosos do mundo, por exemplo, em 2020 foi considerado o ano mais pacífico no país, após o fim da guerra civil (Stelmach, 2022). Bukele atribui esse resultado ao Plano de Controle Territorial (PCT) lançado em 2019 no Twitter do

---

<sup>7</sup> Ambos os partidos ficaram marcados pelo fracasso na gestão de combates a *pandillas* e tentativa de garantir a segurança em El Salvador.

presidente. O PCT não foi lançado oficialmente através de documentos oficiais e públicos, apresentando de maneira clara os objetivos, estratégias e medidas de segurança pública como esperado, e, segundo o governo, essa decisão de manter 90% do plano confidencial é uma forma de impedir que haja dificuldades na implementação (Stelmach, 2022). As informações expostas do plano são as seguintes:

o Plano de Controlo Territorial é composto por sete fases, das quais - até 2020 - foram implementadas três fases: a primeira, destinada a controlar os territórios aos quais através da polícia e implantação militar; a segunda, referente à reconstrução do tecido social; e a terceira envolve a modernização do PNC e da FAES através da aquisição de diversos equipamentos e ferramentas tecnológicas (Reyna *et al.*, 2022, p. 146).

Em 2021, a quarta fase “Incurso” foi anunciada pelo ministro de Justiça e Segurança Pública, Gustavo Villatoro e consiste na implantação de policiais e militares em comunidades sitiadas por gangues (Ministerio de Justicia y Seguridad Publica, 2021). E no fim 2022, a quinta fase, denominada Extração, destinada “a captura de membros de gangues e outros criminosos escondidos em locais até agora considerados seguros para as gangues” (Rodríguez, 2022).

Segundo Stelmach (2021), a partir das escassas informações fornecidas pelo governo, é notável três pontos principais da política de segurança: “1) assumir o controle dos centros das grandes cidades, 2) cortar os lucros das gangues e 3) recuperar o controle das prisões” (Stelmach, 2022, p. 79). A falta de transparência por parte do governo a respeito dos detalhes foi alvo de críticas por agências internacionais e organizações não governamentais, além de que as formas de divulgação do PCT têm acontecido, principalmente por redes sociais (Martínez-Reyes; Navarro-Pérez, 2021).

A fase um do Plano foi lançada em junho de 2019, logo após da posse presidencial e consiste na retomada, por parte das autoridades, dos territórios controlados pelas *pandillas* (Stelmach, 2022). Nessa fase por meio do aumento da Força Armada de El Salvador (FAES) e Polícia Nacional Civil (PNC) em 12 dos 262 municípios, escolhidos apresentarem maior parte da receita das *pandillas*, e ações tomadas foram: 1) Ministro das Finanças, Nelson Fuentes, solicitou à Assembleia Legislativa a aprovação de 15 milhões de dólares para alimentação dos elementos do PNC e das Forças Armadas 2) A Direção dos Centros Penais transferiu 1.624 reclusos para impedir o planejamento de crimes nas prisões como homicídios e extorsão. 3) O Gabinete de Segurança e o Superintendente de Eletricidade e Telecomunicações, Manuel Aguilar, reuniram-se no dia 21 de junho com representantes das companhias telefônicas para informar que Bukele deu um prazo de 72 horas para cortar os sinais nas prisões. (FORBES, 2020). A fase 2 foi chamada de Oportunidade e lançada em 2019 através do Twitter de Bukele e consiste em programas sociais voltados para educação, artes, esportes, cultura e saúde,

objetivando jovens em situação de vulnerabilidade que os tornaram mais propensos ao recrutamento das *pandillas* (Stelmach, 2022).

A fase seguinte “Modernização” visa fortalecer a FAES e PNC com aprimoramento de equipamento, porém Bukele não contava com os obstáculos impostos pelo parlamento (Stelmach, 2022). Para garantir a implementação da fase 3, Bukele solicitou ao parlamento 190 milhões de dólares e na busca pela aprovação rápida, o presidente convocou uma sessão extraordinária ao afirmar uma emergência constitucional, o que foi duramente rejeitado pelos parlamentares que se negaram a comparecer (BBC, 2020). A tensão entre os dois poderes resultou na ocupação da sede do Congresso pela FAES e manifestação popular na área externa, declarando apoio ao presidente (BBC, 2020). Essa atitude de Bukele repercutiu negativamente a nível internacional.

A fase quatro foi anunciada em julho de 2021 e tem como objetivo que as forças armadas e policiais cheguem nas localidades operacionais das *pandillas* e, para atingir tal objetivo, Bukele afirmou a necessidade de duplicar o número de militares, chegando a 40 mil, e a promoção de novos policiais (MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PUBLICA, 2021). Por último, a quinta fase consiste na formação de cercos nas cidades na busca dos líderes das *pandillas*.

É notável que o Plano de Controle Territorial segue o mesmo esquema de políticas dos governos anteriores, ou seja, em medidas repressivas que não conseguem prover um ambiente de segurança cidadã e marcado pela militarização da segurança interna e legitimação do uso da força por partes das forças policiais - uma característica marcante de governos que baseiam suas políticas de segurança nacional frente a proteção dos cidadãos (Stelmach, 2022). Ou seja, o plano de segurança imposto por Bukele não funciona para acabar com a violência, mas serve para reafirmar e sustentar um Estado repressivo, desrespeito com os direitos civis e ataques à democracia.

Nesse sentido, o problema das *pandillas* e a violência servem como desculpas para os constantes ataques aos direitos humanos e instituições democráticas. A prova disso é o estado de emergência imposto em El Salvador como ação na “guerra contra as *pandillas*”. Em El Salvador, o estado de emergência é uma excepcionalidade previsto na constituição, em que direitos de “liberdade de circulação, a liberdade de associação, a inviolabilidade de correspondência, direito de defesa, além de aumentar o período de detenção administrativa de 72 horas para 15 dias” (Lourenço, 2022). A medida excepcional foi adotada, tanto em 2020 quanto em 2022, após um aumento exponencial de homicídios em único dia. Lourenço aponta que o cenário fortalece tendências autoritárias, revistas e prisões sem provas concretas e



aumento da repressão. Ou seja, as populações mais pobres são as que mais sofrem com a violência brutal por parte das forças armadas e dos policiais, que são continuamente estigmatizados e presos pela sua “caracterização” semelhante a *pandilleros* (Lourenço, 2022).

Assim, Bukele vem alterando o código penal dependendo da escalada da violência no país, além de não fornecer condições dignas aos prisioneiros (Stelmach, 2022) (Lourenço, 2022). El Salvador, em 2022, atingiu sua maior população carcerária com 70 mil presos, representando 1% da população, em que em sua maioria foram presas sem seguir o devido processo legal e 153 morreram durante o confinamento (Aquino *et al*, 2023).

Segundo Bukele, a redução do número de homicídios como resultado do plano de segurança governamental, contudo esse resultado está diretamente ligado à negociação secreta feita pelo presidente com as *pandillas*, mesmo sendo proibido por lei após as *pandillas* serem declaradas como organizações terroristas e Bukele ter duramente criticado os governos anteriores pelas conversações secretas com as *pandillas* e ter prometido não ter a mesma atitude dos antecessores (Stelmach, 2022). Nas denúncias apresentadas pelo El Faro, Bukele realizou reuniões com líderes do *Barrio 18* e MS 13 oferecendo tratamento privilegiado em troca da redução de homicídios e violência (Aquino *et al*, 2023).

Por meio do que foi apresentado é possível compreender que o plano de segurança é pautado na lógica da segurança pública, permanecendo pautada concepção autoritária e repressiva, sem conseguir garantir resultados a longo prazo. Durante discurso na Assembleia das Nações Unidas, Bukele afirmou que El Salvador passou da “capital do crime” para um dos lugares mais seguros da América Latina graças à “guerra contra as *pandillas*”. Essa afirmação do seu presidente desconsidera a concepção de que garantir uma sociedade segura vai além reduzir taxa de homicídios e criminalidade, dado que para a segurança cidadã, as medidas de segurança não devem se apoiar na repressão, uma vez que essa apenas preocupa-se com os efeitos e não com as causas desses problemas, além disso, existem outros tipos de violência responsáveis por promover um estado de insegurança. Como, por exemplo, El Salvador continua ocupando o ranking de terceiro país com maior número de feminicídio em El Salvador e pessoas LGBTQIAP+ continuam sendo vítimas de violência por parte das forças de segurança e *pandillas* (Aquino *et al*, 2023)

Dessa forma, é possível afirmar que o Plano de Controle Social é incapaz de diminuir a violência em El Salvador e produzir políticas públicas de segurança cidadã em relação ao problema das *pandillas*, uma vez o governo de Nayib Bukele continua apoiado em políticas que reforçam o estado de violência no país, buscando soluções poucos efetivas por meio da militarização da segurança, desrespeito com os direitos humanos, ataque a instituições

democráticas e repressão. Todos esses fatores contribuem para a manutenção da violência estrutural e física em El Salvador, promovendo assim um ambiente de insegurança e distanciando-se da segurança cidadã e segurança humana.

## 6. Sugestões, tomando como base a segurança cidadã

As políticas de segurança cidadã têm papel fundamental para solucionar o problema da violência das *pandillas* em El Salvador, pois se apoiam em medidas voltadas para programas sociais buscando a prevenção da violência e a reabilitação e ressocialização de integrantes das *pandillas*. Apesar do Plano de Controle Territorial, em sua segunda fase, propor medidas relacionadas à segurança cidadã, elas ficam em último plano e observa-se “as estratégias adotadas são na sua maioria fortemente repressivas e baseadas principalmente na militarização da segurança e no terror de Estado” (Stelmach, 2022, p. 81).

Nesse sentido pensar em segurança cidadã é pensar em uma

perspectiva de construção de uma segurança do cidadão e da cidadã, composta por políticas sociais, por projetos sociais preventivos, protagonizados pelas administrações públicas, pelo mundo associativo, pelo terceiro setor, pelas escolas: a emergência da planificação emancipatória no campo da mediação de conflitos e da pacificação da sociedade contemporânea (Santos, 2002, p. 23).

Isto é, garantir a segurança cidadã exige paciência, diálogo e mediação de conflitos. Segundo Martínez-Reyes e Navarro-Perez (2020), o diálogo com *pandillas* e diferentes setores da sociedade por meio de processos de pacificação, estratégias de prevenção, mecanismo de resolução de conflitos, transparência e respeito a democracia e aos direitos humanos são fundamentais para a construção de uma política de segurança cidadã de qualidade. Valencia

Valencia *et al* (2008) acrescenta que as estratégias para a segurança cidadã deve estar alinhadas com aspectos educacionais e didáticos, uma vez que tem direta influência na melhoria de condições individuais e coletivas no quadro do capital social, e estando sempre pautado um sistema educacional que promova equidade, coesão e resolução pacífica de conflitos. Sendo assim,

para o caso salvadorenho, propõe-se um trabalho constante com núcleos familiares, educadores, jovens e crianças, bem como com o restante dos trabalhadores dos bairros afetados, cujo trabalho proporcionará uma melhoria substancial nas relações entre os atores acima mencionados, e contribuirá para o fortalecimento do capital social nas comunidades e centros educacionais com os maiores índices de insegurança cidadã causados por *pandillas* (Valencia *et al*, 2008, p.102).

Ou seja, as práticas de segurança cidadã significam a realização de ações sociais que restabelecem a solidariedade social e a liberdade da ação coletiva, negociando conflitos, reconstruindo relações sociais e garantindo a pacificação e acesso dos espaços sociais (Barreira;

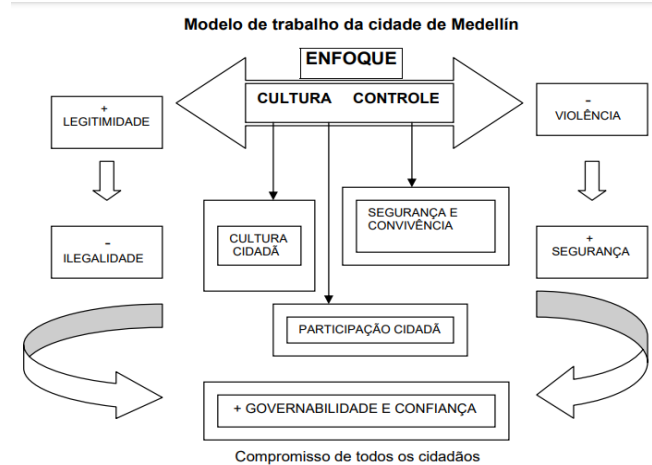
Santos, 2016). Desse modo, diferente das políticas de segurança do governo Bukele, a política de segurança cidadã preocupa-se em estabelecer medidas de longo prazo e voltadas para as causas do problema e não as consequências.

Bogotá é um exemplo de resultados positivos devido “processo de institucionalização da gestão da segurança cidadã e à definição progressiva de uma política pública [...], com a ajuda da Polícia Nacional, das demais instituições de segurança e justiça e de instâncias da Administração Distrital” (Velasquez, 2007). Os pontos-chave para construção da segurança cidadã foram: 1) gestão institucional do tema por parte da autoridade administrativa mais alta do município; 2) investigações e análises para avaliar as estratégias para enfrentar problemas de segurança cidadã; 3) plano de segurança para fortalecer a polícia e autoridades de justiça, pautado na resolução de conflitos, de maneira pacífica coordenada, e fortalecimento da cultura cidadã sem apoiar-se em ações autoritárias; 4) programas de justiça alternativa e próximos do cidadão; 5) atenção a jovens em situação de vulnerabilidade à violência e às drogas; 6) estratégias de recuperação de espaços críticos por meio de melhoria de segurança e fortalecimento de laços comunitários; 7) recuperação do espaço público; 8) desarmamento; 9) atenção a pessoas deslocadas de suas residências por causa da violência; 10) atualização e padronização dos procedimentos policiais; 11) capacitação da polícia na gestão de problemas urbanos; 12) transparência na prestação de contas e investigação; 13) parceria entre o setor privado, organizações não governamentais no acompanhamento e controle das políticas de segurança cidadã (Velasquez, 2007). A melhoria e avanços na política de segurança em Bogotá foi possível devido à coordenação e atuação de diferentes setores da sociedade, balanceando ações preventivas e coercitivas e trabalho contínuo do plano de segurança, apesar de mudanças de gestão (Velasquez, 2007).

Medellin, devido ao Plano de Desenvolvimento e ao Plano de Convivência e Segurança Cidadã, reduziu a violência, garantindo justiça e segurança aos cidadãos e instituições legitimamente construídas, promovendo a cultura cidadã, convivência e participação cidadã, fortalecimento da governabilidade e confiança nas instituições (Velasquez, 2007).

Semelhante a Bogotá, a política de segurança cidadã aplicada em Medellin consistiu na conquista da confiança da população, recuperação institucional de territórios, coordenação das autoridades locais e nacionais na gestão da segurança, garantir o fácil acesso a serviços de segurança e justiça à população, construção de postos de mediação e conciliação de conflitos (Velasquez, 2007). A figura abaixo ilustra esse processo:

### **Figura 3 -Modelo segurança cidadã em Medellín**



Fonte: Velasquez, 2007

A partir da análise acima, entende-se que por meio da segurança cidadã é possível promover uma sociedade mais segura para todos, garantindo a paz positiva, uma vida digna e justa à população. Dessa forma, políticas autoritárias e repressivas não são o caminho para extinguir a violência, uma vez que essas não conseguem produzir resultados positivos e a longo prazo em relação a problemática das *pandillas*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa foi possível observar que o Plano de Controle de Territorial não consegue produzir resultados positivos frente a questão das *pandillas* e não contribui para a diminuição da violência, uma vez que o plano de segurança se apoia com medidas pouco efetivas e ações que reforçam a violência física e a violência estrutural no país. Nayib Bukele, presidente do país, mantém a defesa da segurança pautada em lógica estadocêntrica, em que o Estado é objeto central de proteção com soluções tomadas frente a problemas de segurança baseiam-se as estratégias militares e ignora problemas de segurança relacionado as dimensões de segurança humana e segurança cidadã.

Dessa forma, as estratégias apresentadas pelo governo Bukele estão centradas em ações autoritárias e repressivas, em que o próprio governo e suas instituições reforçam e mantêm um ciclo vicioso de violência e insegurança cidadã, dado que apenas se preocupam com os efeitos provocados pela violência causada pelas *pandillas*. Além disso, o plano de segurança, além de prover ações sem efetividade, desrespeita os direitos da população e enfraquece a democracia no país.

A segurança cidadã tem como objetivo proteger os cidadãos contra a violência, delitos e criminalidade, porém a partir de um modelo de segurança que se preocupa em analisar as raízes do problema, levando em conta as particularidades de cada localidade. Logo, para

garantir a segurança cidadã a toda população é preciso repensar o modelo de segurança implementado em El Salvador através de ações que prezam pela resolução de conflitos de maneira pacífica, respeito aos direitos humanos e cooperação entre os governos, organizações não governamentais e população. Dessa maneira, traçar medidas com objetivo de prevenir, reabilitar e ressocializar indivíduos em situação de vulnerabilidade que, em sua maioria, pertencem aos setores marginalizados da sociedade.

## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (PNUD, 2009- 2010). Colômbia, 2009.

\_\_\_\_\_. Fase de Incurción desplegará más efectivos policiales y militares a comunidades entregadas por gobiernos anteriores a *pandillas*. Disponível em: <<https://www.seguridad.gob.sv/fase-de-incursion-desplegara-mas-efectivos-policiales-y-militares-a-comunidades-entregadas-por-gobiernos-antiores-a-pandillas/>>. Acesso em: 21 out. 2023.

\_\_\_\_\_. ¿En qué consiste el plan de seguridad de Nayib Bukele?. In: Forbes Centro America. [S. l.], 19 jul. 2019. Disponível em: <https://forbescentroamerica.com/2019/07/19/en-que-consiste-el-plan-de-seguridad-de-nayib-bukele>. Acesso em: 22 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Exército invade Congresso de El Salvador: os motivos da tensão entre o presidente e o Parlamento. [S. l.], 10 fev. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51442409>. Acesso em: 22 nov. 2023.

AQUINO, Ana Beatriz *et al.* El Salvador: a truculência popular de Nayib Bukele. [S. l.], 3 ago. 2023. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/631133-el-salvador-a-truculencia-popular-de-nayib-bukele>. Acesso em: 23 nov. 2023.

ÁVILA, F. D. O Conceito de Segurança Cidadã Como Parte Integrante da Segurança Humana e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Conpedi Law Review*, v. 3, n. 1, p. 22-48, 1 jun. 2017.

BIROL, Pedra J; MEDEIROS, Thamara. Desenvolvimento local e segurança pública cidadã: a experiência do Programa Conjunto da ONU, 2013. p.86-106. In Basso, Ana Paula; Albuquerque, Armando; Deodato, Filipe Augusto Forte de Negreiros; Belo, Manoel Alexandre Cavalcante & Braga, Romulo Rhemo Palitot (Coords). *Direito e Desenvolvimento Sustentável: Desafios e Perspectivas*. Curitiba: Editora Juruá.

BARREIRAS, Cesar; SANTOS, José V. T dos S. Os paradoxos da formação cidadã na polícia brasileira. In: TAVARES DOS SANTOS, J. V.; BARREIRA, C. (Orgs.). *Paradoxos da segurança cidadã*. Porto Alegre: Tomo Ed., 2016, p. 9-35.

BRISCOE, Ivan; MARTÍNEZ, Sofía. “El Bumerán de La Seguridad En Centroamérica.” *Política Exterior*, vol. 31, no. 177, 2017, pp. 130–37. *JSTOR*. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/26451939>. Acesso em: 23 nov. 2023.

Bruneau, Thomas C. “‘PANDILLAS’ AND SECURITY IN CENTRAL AMERICA.” *Latin American Research Review*, vol. 49, no. 2, 2014, pp. 152–72. *JSTOR*. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/43670177>. Acesso em: 21 nov. 2023.

BUZAN, B. *People, states et fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era: 25th anniversary*. [s.l.] Colchester Ecpr Press, 2016.

CAMPOS, Maria Neves Feitosa. ACESSO À JUSTIÇA: DOS TRATADOS E CONVENÇÕES INTERAMERICANAS À LEGISLAÇÃO BRASILEIRA VIGENTE. In: Acesso à justiça e

segurança cidadã: tomo I (Acesso à justiça) / Coordenação: César Barros Leal e Soledad García Muñoz - Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013.

CRAVO, Teresa de Almeida. O conceito de segurança humana: indícios de uma mudança paradigmática? En Nasser, R. (org.), Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões, São Paulo, Brasil: Editora Unesp, 2009.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, 2009. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>. Acesso em 18 de nov 2023.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. O regime constitucional da segurança cidadã. 2013. 212 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.

FALKENBURGER, Elsa; GEOFF, Thale. “Maras Centroamericanas: Políticas Públicas y Mejores Prácticas.” Revista CIDOB d’Afers Internacionals, no. 81, 2008, pp. 45–66. JSTOR, Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40586320>. Acesso em: 21 nov. 2023.

FERREIRA, M. A. S. V.; FRAGMENTO, R. de S. Atores não-estatais violentos transnacionais na América do Sul: um exame dos casos do Primeiro Comando da Capital e da Família do Norte. Revista Brasileira de Segurança Pública, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 72–87, 2020. DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1011. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1011>. Acesso em: 21 nov. 2023.

FERREIRA, Maria D’alva Macêdo *et al.* Violências, (in)segurança e resistência na América Latina. O público e o privado. Fortaleza: UECE, 2003. Semestral (quadrimestral a partir de 2020). Conteúdo: ano 18, n.36, maio/agosto, 2020, p. 11-25.

GALEANO, Eduardo. As Veias Abertas da América Latina: tradução de Galeno de Freitas, Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1993.

GALTUNG, Johan. “Violence, Peace, and Peace Research.” Journal of Peace Research, vol. 6, no. 3, 1969, pp. 167–91. JSTOR. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/422690>. Acesso em: 20 nov. 2023.

GONÇALVES, Anna Beatriz Ramalho. Atores Não-Estatais Violentos na América Latina e a governança informal: capacidades e potencialidades do Primeiro Comando da Capital (PCC). Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.

GRUBBA, Leilane Serratine. PARA A SEGURANÇA HUMANA: A VIDA DIGNA. DOAJ (DOAJ: Directory of Open Access Journals), 1 jul. 2012. Disponível em: [https://core.ac.uk/display/322640658?utm\\_source=pdf&utm\\_medium=banner&utm\\_campaign=pdf-decoration-v1](https://core.ac.uk/display/322640658?utm_source=pdf&utm_medium=banner&utm_campaign=pdf-decoration-v1). Acesso em 1 de novembro 2023.

HERNÁNDEZ-ANZORA, Marlon. Las maras y la nueva guerra salvadoreña.: Nueva sociedad, ISSN 0251-3552, N°. 263, 2016 (Ejemplar dedicado a: Crimen organizado SA. Negocios (i)legales y Estados), págs. 96-106. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/las-maras-y-la-nueva-guerra-salvadorena/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

HOPENHAYN, M. A cidadania vulnerabilizada na América Latina. *Revista Brasileira de Estudos de População*, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 5–18, 2002. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/310>. Acesso em: 20 nov. 2023.

JORGE, Alline Pedra. “Segurança Cidadã é Coisa Nossa!” *Convivência e Segurança Cidadã: Reflexões Por Uma Nova Abordagem De Segurança Pública*, 2016.

LOURENÇO, Stella. Violência em El Salvador: o estado de emergência e a guerra às gangues. *Observatório da Democracia do Mundo*, São Paulo, abril/2022. Disponível em: <http://odec.iri.usp.br/analises/violencia-em-el-salvador-o-estado-de-emergencia-e-a-guerra-as-gangues/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

MARES, David R. Por que os latino-americanos continuam a se ameaçarem o uso da força militar nas relações intra latino-americanas. *VARIA HISTÓRIA*, Belo Horizonte, vol.28, nº 48, p.599-625: jul/dez 2012

MARTÍNEZ-REYES, Alberto; NAVARRO-PÉREZ, José Javier. De la Mano Dura al Enfrentamiento Directo: vaivenes de las políticas públicas en El Salvador. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 71, p. 1-20, abr. 2020. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/72842>>. Acesso em: 24 nov. 2023.

NETO, Octávio Forti. *DEMOCRACIA E SEGURANÇA CIDADÃ NA AMÉRICA LATINA: O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DE INTEGRAÇÃO REGIONAL*. Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, p.1-33, jul. 2022.

OLIVEIRA, A. B. D. O fim da Guerra Fria e os Estudos de Segurança Internacional: o conceito de segurança humana. *Revista Aurora*, v. 3, n. 1, 31 dez. 2009

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica – seguridad cooperativa. Documento preparado pelo presidente da Comissão Especial sobre Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos, embaixador Hernán M. Patiño Mayer. Mai. 1993.

ÖZÇELIK, S. A Zone of Twilight? Peace and Conflict in Latin America and The United Nations. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, [S. l.], v. 10, n. 19, 2022. DOI: 10.22456/2238-6912.108276. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/108276>. Acesso em: 20 nov. 2023.]

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2003 (RDH 2003). Objectivos de Desenvolvimento do Milénio: um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana*. New York, PNUD, 2003.

REYNA, V *et al.* *Monitor of Use of Lethal Force in Latin America and the Caribbean A Comparative Study of Brazil, Chile, Colombia, El Salvador, Jamaica, Mexico, Trinidad and Tobago and Venezuela (2022)*. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[https://www.monitorfuerzaletal.com/docs/MonitorFuerzaLetal\\_2022\\_ElSalvador.pdf](https://www.monitorfuerzaletal.com/docs/MonitorFuerzaLetal_2022_ElSalvador.pdf)>.



RODRÍGUEZ, D. J. Bukele militariza municípios para conter a queda de sua popularidade. *Latino America* 21 Disponível em: <<https://latinoamerica21.com/br/bukele-militariza-municipios-para-conter-a-queda-de-sua-popularidade/>>. Acesso em: 23 nov. 2023.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Microfísica da violência, uma questão social mundial. *Cienc. Cult.*, São Paulo, v. 54, n. 1, p. 22-24, jun. 2002. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252002000100017&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252002000100017&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 24 nov. 2023.

SAVENIJE, Wim. “Las *Pandillas* Transnacionales o ‘Maras’: Violencia Urbana En Centroamérica.” *Foro Internacional*, vol. 47, no. 3 (189), 2007, pp. 637–59. JSTOR. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27738847>. Acesso em: 21 nov. 2023.

STELMACH, Michał. Política de seguridad pública en El Salvador durante la presidencia de Nayib Bukele (2019–2021). *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, [S.l.], v. 12, p. 65-85, jun. 2022. ISSN 2449-8483. Disponível em: <<https://journals.umcs.pl/al/article/view/13332>>. Acesso em: 22 nov. 2023 doi:<http://dx.doi.org/10.17951/al.2021.12.65-85>.

SISTEROLLI, Ana Clara C. O envolvimento dos jovens nas *pandillas* latino-americanas: O caso das marcas salvadorenhas. Resenha do documentário *La Vida Loca*, de Christian Povedo. *Revista Intratextos*, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 100–110, 2016. DOI: 10.12957/intratextos.2015.17915. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/intratextos/article/view/17915>. Acesso em: 21 nov. 2023.

VALENCIA, Rhina Cabezas, *et al.* “Cohesión Social y Educación Para La Paz: Alternativas de Prevención de La Violencia Infanto-Juvenil En El Salvador.” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 81, 2008, pp. 91–108. JSTOR. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40586322>. Acesso em: 22 nov. 2023.

VEIGA, Célia Cristina Pereira da Silva. A Concepção de Segurança Cidadã e Seus Reflexos na Formação de Soldados da PMERJ. *Rev. Susp*, Brasília, v. 1, n. 2 jul./dez, 2022.

VELÁSQUEZ, H. A. Os governos locais e a segurança cidadã. *Curso de Convivência e Segurança Cidadã. Textos para Leitura*, 2007.