

Dois passos à frente: lições de Chihuahua¹

Daniel M. Sabet

Daniel Sabet possui doutorado em Ciências Políticas pela Indiana University e, atualmente, atua como professor visitante na School of Foreign Service de Georgetown University. Suas pesquisas atuais estão focadas nos desafios para profissionalizar a polícia mexicana.

 dms76@georgetown.edu

Tradução: Paulo Leite Ribeiro Silveira

 plrsilveira@gmail.com

Resumo

Este artigo explora um caso de estudo sobre uma das poucas histórias bem sucedidas de reforma policial no México: o Departamento de Segurança Pública Municipal - DSPM de Chihuahua - Chihuahua. Esta pesquisa detalha os avanços em Chihuahua, incluindo a certificação recebida da Comissão de Certificação para Agências de Aplicação da Lei (CALEA, em suas siglas em inglês). Apontamos que a principal diferença entre Chihuahua e outras municipalidades tem sido sua continuidade em matéria de liderança e políticas. Outras cidades tem se mostrado incapazes de institucionalizar os esforços de reforma porque os mandatos constitucionais, de três anos para as administrações municipais e sem reeleição, se combinaram com as regras informais na política mexicana, que tem desencorajado a continuidade de políticas, produzindo uma constante sucessão das lideranças de médio e alto nível que, finalmente, resultaram em esforços de reforma falhos.

Palavras-Chave

Polícia mexicana. Reforma. Corrupção. Profissionalização.

Desde o início dos anos 1990, reconhece-se a necessidade urgente de profissionalização da polícia mexicana. De fato, vários foram os políticos eleitos e delegados de polícia que, ao tomarem posse, promoveram novas políticas, prometendo acabar com o flagelo da ilegalidade e a falta de profissionalismo que permeia as delegacias mexicanas. No entanto, pelo menos aos olhos do público, parece que pouco se conseguiu no sentido de melhorar a integridade e profissionalismo da polícia. Estudos recentes indicam que a percepção da existência da corrupção, incluindo os casos em que os próprios indivíduos relataram haver agido de forma corrupta, pode estar aumentando (PARAS 2006; CARRASCO ARAIZAGA 2003). Essa situação apresenta uma espécie de paradoxo: se, de um lado, o mau comportamento policial ganhou visibilidade em âmbito nacional, tornou-se um ponto importante na agenda política mexicana e levou ao estabelecimento de nova legislação e políticas, de outro, o sucesso dos esforços de profissionalização das delegacias foi relativamente limitado.

O subdesenvolvimento da força policial mexicana gerou um segundo paradoxo. Benjamin Reames (2003) estima que o México possua cerca de três mil delegacias, subordinadas aos governos federal, estadual ou municipal e, ainda, subdivididas em polícia

preventiva, de trânsito e investigativa. Um dos benefícios do federalismo, conforme apontam muitas teorias, é o fato de que os governos estaduais e municipais podem funcionar como verdadeiros laboratórios de prática democrática. Se surgem boas práticas em alguma jurisdição, podem ser replicadas em várias outras. Contudo, apesar dessa teoria e das inúmeras delegacias existentes no México, atualmente são pouquíssimas aquelas que podem servir de modelo. Por todo o país, faltam equipamentos adequados, treinamento, salários, incentivos, supervisão e mecanismos de responsabilização, sem mencionar a inadequação dos procedimentos policiais mais elementares.

Este artigo apresenta um estudo de caso de uma das poucas histórias de sucesso da polícia mexicana, o da Secretaria Municipal de Segurança Pública (*Dirección de Seguridad Pública Municipal*, DSPM) da Cidade de Chihuahua, Estado de Chihuahua. É importante enfatizar o êxito da DSPM na implementação e institucionalização de políticas que aumentaram o profissionalismo desse órgão. Seria tentador concluir que a secretaria distinguiu-se simplesmente por optar pela adoção dessas políticas. No entanto, existe um consenso generalizado quanto às medidas necessárias para melhorar a honestidade e o profissionalismo da força policial. De fato, esforços de profissionalização não pre-

cisam necessariamente estar acompanhados de políticas inovadoras; basta implementar medidas básicas, como a criação de manuais de procedimentos e a realização de treinamentos regulares para os profissionais na ativa. As outras secretarias de segurança pública falharam, mas não foi propriamente na seleção de políticas. Na realidade, foram incapazes de implementar e institucionalizar as respectivas políticas. Cabe às ciências sociais explicar não somente quais as abordagens eficazes para a profissionalização da polícia, mas também, e principalmente, como se desenvolve a reforma dessas políticas e quais as condições que permitem essa reforma.

Os resultados deste estudo de caso sugerem que há pouca profissionalização porque falta continuidade entre os governos, fenômeno presente nas esferas institucional e cultural. Embora esse não seja o único fator que distingue as delegacias de Chihuahua das outras mexicanas, é fato que as primeiras gozam de relativa continuidade entre os governos municipais, cujos mandatos são trienais. Conseqüentemente, os diversos esforços de profissionalização tiveram efeito cumulativo ao longo do tempo. Em vez de dar dois passos à frente e um para trás, ou mesmo ficar parada no tempo, a força policial chihuahuense, devido à continuidade de políticas, obteve, de forma lenta, mas constante, ganhos reais em termos de mais profissionalização. Isso não quer dizer que a polícia de Chihuahua não tenha desafios a superar. Este artigo também explora algumas das limitações existentes no processo de reforma da DSPM.

Os dados sobre a polícia municipal de Chihuahua utilizados neste texto provêm

de diversas fontes, entre as quais entrevistas com os líderes da DSPM, seu pessoal operacional e administrativo, onze oficiais da patrulha, de diversos escalões, bem como membros da sociedade civil chihuahuense que atuam na área da segurança pública, incluindo representantes de associações comerciais, acadêmicos e jornalistas. Essas entrevistas foram conduzidas primeiramente em março de 2008, seguidas de uma segunda fase em março de 2009. Outros métodos utilizados compreendem a observação direta dos policiais em ação (o chamado *ride along*) e a análise da documentação municipal e da própria DSPM. Este estudo também contou com dados estatísticos obtidos em pesquisas realizadas em 2006 por estudiosos do Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, *campus* de Chihuahua (NÁJERA RUIZ, 2006a, 2006b), as quais incluem um levantamento com 2.002 chihuahuenses e outro junto a 250 policiais.

A polícia mexicana e as estratégias de melhoria de sua integridade profissional

A polícia mexicana divide-se segundo critérios geográfico-jurisdicionais e funcionais. Em termos geográficos, as delegacias estão vinculadas às esferas municipal, estadual e federal, cada uma das quais com responsabilidades distintas. Por exemplo, o transporte e venda de drogas e armas são considerados crime federal, ficando, portanto, sob a jurisdição da polícia federal. Roubos, homicídios e violência física, por sua vez, cabem aos estados e municípios. Quanto à função, a força policial agrupa-se em delegacias investigativas, de trânsito e preventivas. A polícia inves-

tigativa, conhecida como polícia ministerial, fica subordinada ao Ministério Público nos âmbitos estadual e federal. Essas delegacias são responsáveis pela investigação criminal e pela prisão dos infratores da lei estadual (*fuero común*) e federal (*fuero federal*), respectivamente (LÓPEZ PORTILLO 2002; REAMES 2003). Os policiais de trânsito são responsáveis pelas leis de trânsito, atuando por vezes junto com a polícia preventiva. Esta última compreende a maior parcela da força policial mexicana, tanto em número de policiais como de delegacias. As delegacias preventivas operam nas três esferas de governo, normalmente subordinadas a uma secretaria ou departamento de segurança pública. Seu papel principal inclui a prevenção ao crime, realização de patrulhas, manutenção da ordem pública, além de serem as primeiras a ser acionadas quando ocorre um crime. Na esfera municipal, também são responsáveis por fazer cumprir as portarias municipais. A DSPM de Chihuahua pertence à categoria de polícia preventiva municipal e conta com cerca de 1.100 profissionais que atendem a um município de 760.000 habitantes.

A polícia, obviamente, desempenha papel fundamental em uma sociedade democrática e, quando não consegue garantir o cumprimento da lei ou proteger os direitos dos cidadãos, ou quando se coloca acima da lei, debilita a democracia e o estado de direito. Se os cidadãos não se sentem protegidos pela lei ou acreditam que a polícia ignora a lei, uma série de consequências indesejáveis pode suceder: os próprios cidadãos passam a ignorar a lei, ou, ainda, podem querer fazer cumpri-la com as próprias mãos. Podem

também exigir leis mais draconianas, violando os direitos individuais. Infelizmente, um simples exame dos jornais mexicanos revela que todas essas consequências parecem cada vez mais presentes.

A própria liderança policial reconhece que os cidadãos, de modo geral, não confiam na polícia. Os estudos sobre o pagamento de propina relatado pelos próprios infratores indicam que, no México, são os policiais os maiores destinatários desse dinheiro. O Índice Nacional de Corrupção e Bom Governo, calculado duas vezes por ano, mostra que, de toda a ampla gama de processos governamentais, a maioria dos casos de pagamento de propina tem se destinado, de forma regular, à polícia de trânsito, para evitar o guinchamento do veículo ou uma multa de trânsito (TRANSPARENCIA MEXICANA, 2006). Talvez seja por esse motivo que a polícia obtenha uma pontuação tão baixa nas pesquisas junto ao público, o qual não apenas expressa sua falta de confiança na polícia, mas também deixa claro que confia mais no governo e em outras instituições sociais do que na força policial. De acordo com a Pesquisa Nacional sobre Cultura Política e Práticas de Cidadania, conduzida pelo governo federal, a polícia recebeu, na média, 5,55 pontos, em uma escala de 1 a 10, ficando abaixo de todos os outros grupos, com exceção dos partidos políticos, que receberam 5,3 pontos (SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2005).

De acordo com as pesquisas, a polícia mexicana não conseguiu instituir uma série de reformas que deveriam gerar maior profissionalismo junto aos seus quadros, incluindo

critérios de seleção rigorosos, treinamento adequado durante a formação, treinamento regular para os funcionários em exercício, procedimentos para promoção com base em mérito, salários, benefícios e pensões que recompensem o trabalho honesto e eficaz, procedimentos operacionais e administrativos claros, bem como mecanismos de responsabilização efetivos (DONNELLY; SHIRK, 2009). Parece haver diversos motivos que explicam esse fato. Por exemplo, há problemas de ação coletiva na reforma da polícia mexicana, especialmente na sua incapacidade de criar um processo de promoção meritocrático. Segundo Barbara Geddes (1996), analisando um contexto diverso, os políticos que deixam de praticar o clientelismo perdem um recurso fundamental para a composição da sua plataforma de apoio. Além disso, já que todos os outros políticos vão continuar a pautar-se pelas regras do clientelismo, de nada adianta realizar um bom governo. Esse mesmo argumento básico pode ser aplicado aos órgãos policiais, nos quais os líderes políticos e a própria liderança policial perpetuam a prática de nomear amigos e colegas de confiança em cargos estratégicos. Já que, isoladamente, as autoridades têm um poder extremamente limitado no combate à má conduta policial, teriam muito pouco a ganhar se abrissem mão de seus privilégios pessoais.

Alguns autores, como Ernesto López Portillo (2002), explicam o fenômeno por meio de fatores históricos, argumentando que a polícia mexicana sempre foi explorada para beneficiar os líderes políticos. Uma perspectiva histórica complementar, baseada nas respostas coletadas nas pesquisas, indica

que há duas décadas o México não tinha os problemas que possui hoje. Sem os problemas atuais de tráfico e consumo de drogas, a profissionalização da polícia simplesmente não era prioridade. Com a urgência dessas questões na atualidade, a ação do crime organizado aumentou drasticamente o incentivo ao mau comportamento policial (SABET, 2007; PAYAN, 2006).

O tráfico de drogas movimenta bilhões de dólares, com excedentes que permitem “comprar” todos os agentes da lei necessários para assegurar seu sucesso. A expressão *plata o plomo* (dinheiro ou chumbo), utilizada com frequência, resume bem a situação: o crime organizado conseguiu controlar a relação entre subornador e subornado. Embora um policial consiga revistar e apreender a droga de um infrator isolado, existe uma rede de organizações criminosas que dá apoio e proteção aos seus membros no confronto com a lei. Assim, se em condições normais a corrupção é, para alguns policiais, uma estratégia deliberada, diante de uma poderosa rede criminosa torna-se uma questão de sobrevivência.

Na teoria, os cidadãos e a sociedade civil constituem um contraponto aos incentivos negativos que permeiam a força policial mexicana, exacerbados pelo crime organizado. Todavia, na prática, esse contraponto não se materializa. Infelizmente, os cidadãos também desfrutam da capacidade de subornar a polícia, evitando as multas de trânsito e de outras infrações e intervindo junto à autoridade policial para proteger a família ou amigos. Além disso, tendo em vista a atual crise de segurança, muitos cidadãos vivenciam uma situação

de medo real. Diversos membros importantes da sociedade civil mexicana, incluindo jornalistas, executivos e membros de associações, como a Câmara de Comércio ou grupos de boa governança, têm sido ameaçados, desaparecem, são sequestrados e assassinados. Talvez mais grave ainda seja o fato de que os cidadãos e a sociedade civil não possuem as ferramentas necessárias para responsabilizar as autoridades pelos seus atos. Devido à natureza delicada das questões de segurança e dos processos de investigação, a autoridade policial consegue evitar a transparência e a supervisão efetiva da sociedade civil.

Resumindo, são várias as razões que explicam a manutenção de uma conduta inadequada por parte da polícia, impedindo que constitua uma profissão de fato. Mesmo assim, ainda surpreende que, de todas as três mil delegacias do México, haja tão poucos casos de sucesso. Afinal, existem entusiastas da reforma tanto entre os policiais como entre os políticos eleitos, indivíduos que tentam superar os problemas de ação coletiva inerente às tentativas de reforma. Líderes políticos e policiais poderiam obter enormes vantagens se tivessem uma reputação de reformadores bem-sucedidos. Além disso, há inúmeros policiais honestos que se frustram com a falta de profissionalismo nas respectivas delegacias. A maior parte da força policial preferiria trabalhar em uma delegacia que proporcionasse bons salários, recursos suficientes e onde houvesse respeito pelo profissionalismo e autoridade.

É fato que muitos delegados e prefeitos tomaram posse genuinamente interessados

em profissionalizar a polícia. Alguns obtiveram ganhos consideráveis. Contudo, como se afirmou anteriormente, esses ganhos acabam se perdendo em mandatos sucessivos. É pena que na política mexicana cada administrador queira distinguir-se claramente de seu antecessor, mesmo quando este último pertence ao mesmo partido (GUILLÉN LÓPEZ, 2006). Assim, novos prefeitos não honram necessariamente as promessas feitas pelos seus antecessores, renomeando, no mais das vezes, a maioria dos administradores de alto escalão, os quais, por sua vez, também trocam os elementos dos escalões intermediários. Essas vagas são preenchidas por indivíduos denominados literalmente *gente de confianza*. Dessa forma, é comum ouvir membros da sociedade civil ironizando que as autoridades municipais passam um ano aprendendo a sua função, um ano trabalhando e o próximo ano preparando-se para o resto de suas vidas, após o final do seu mandato. Assim, embora possa haver avanços em determinada administração, esses avanços correm o risco de cair no vazio no governo seguinte.

Tendo em vista a discussão anterior, é possível lançar uma nova luz sobre os paradoxos que foram identificados na introdução deste artigo. Aqueles políticos e líderes policiais que prometem a mudança não conseguem cumprir suas promessas devido aos problemas de ação coletiva inerentes ao processo de reforma, às ameaças perpetradas pelo crime organizado, bem como à exclusão dos cidadãos da arena das políticas. Três mil delegacias produziram tão poucos casos de sucesso porque os esforços de uma administração normalmente se perdem quando o sucessor assume o poder.

Dois passos à frente em Chihuahua

Ao contrário de muitas secretarias de segurança pública do México, a DSPM, que conta com aproximadamente 1.100 policiais, obteve um progresso significativo, contra todas as expectativas, na profissionalização de seus quadros. Por constituir uma entre pouquíssimas histórias de sucesso da polícia mexicana, merece uma investigação mais aprofundada. A seguir, discutem-se os esforços de profissionalização da DSPM, envolvendo a certificação concedida por uma agência internacional de certificação policial, além de melhorias no treinamento, critério de promoções e condições de trabalho. Segue-se uma discussão dos critérios de seleção e mecanismos de responsabilização, nos quais a DSPM ainda apresenta limitações consideráveis.

A certificação da Calea

O mais célebre avanço da DSPM é a certificação junto à Comissão de Certificação de Órgãos Policiais dos EUA (Calea, do inglês Commission on Law Enforcement Accreditation, Inc.). A Calea é uma organização sem fins lucrativos, fundada em 1979, que agrupa diversas associações executivas de organismos policiais e tem por objetivo certificar as delegacias que se pautam por um conjunto de normas reguladoras de vários aspectos da atividade policial, aceitas pelos agentes e especialistas em segurança pública. A Calea oferece dois níveis de certificação: o reconhecimento e o credenciamento. O processo de obtenção de credenciamento é rigoroso, longo e caro, exigindo da delegacia conformidade com mais de 400 normas. Até o presente, cerca de 870 órgãos policiais receberam esse credenciamento, a

maioria nos Estados Unidos. A DSPM, que obteve reconhecimento em março de 2004 e credenciamento em maio de 2007, foi a primeira e, por enquanto, a única agência policial mexicana a receber o credenciamento da Calea.²

Passar pelo processo de certificação da Calea gerou mudanças consideráveis na polícia de Chihuahua, que alguns oficiais denominaram de transição dos chamados *policías empíricos*, que baseiam suas decisões na experiência pessoal, aos *policías científicos*, que trabalham de acordo com as melhores práticas. Os procedimentos policiais podem parecer uma questão de bom senso, mas, quando negligenciados, podem abrir brechas para o abuso. Por exemplo, uma parcela dos detentos reclama frequentemente que seus objetos pessoais, entregues no momento do encarceramento, acabam sendo furtados. De acordo com os procedimentos promovidos pela Calea, é feita uma lista dos pertences de cada detento, sendo em seguida colocados em sacos plásticos na presença do preso. A seguir, os sacos são grampeados juntamente com a referida lista, que é assinada pelo dono dos objetos, o oficial responsável pelo encarceramento e o responsável pela custódia desses objetos. Esse procedimento, quando respeitado, reduz significativamente os incidentes de furto, constituindo, ainda, uma ferramenta importante para os investigadores internos quando precisam verificar a idoneidade do pessoal.

Além de aperfeiçoar os procedimentos relativos à rotina policial, a DSPM também

precisou trabalhar a administração e o sistema de supervisão interna. Agora, os policiais são avaliados anualmente por seus superiores. Melhoraram também as políticas salariais e de promoção. Exigiu-se que a DSPM atualizasse suas instalações e criasse um Posto de Atendimento ao Cidadão (Subdirección de Atención a la Ciudadanía) que receberia as solicitações dos cidadãos, bem como as reclamações sobre a atuação dos policiais. Os novos ingressantes agora

precisam ter concluído o ensino médio. Todos os policiais em exercício recebem treinamento anual. Além disso, algo bastante significativo, todos os funcionários recebem uma cópia do manual com as normas que regulam seu comportamento e a instituição. Conseqüentemente, uma pesquisa interna da delegacia revelou que 76% dos entrevistados acreditam que a incorporação dos procedimentos da Calea melhoraria a eficácia da ação policial (Tabela 1).

Tabela 1
Opinião dos policiais em relação ao seu ambiente de trabalho
Município de Chihuahua – 2006

Perguntas	Em porcentagem				
	Plenamente de acordo	De acordo	Não concorda nem discorda	Discorda	Opõe-se fortemente
Você acha que o cumprimento das regras da Calea vai melhorar o seu trabalho?	46,53	30,56	13,19	5,56	4,17
Você acha que o processo de promoções é claro e justo?	10,14	29,05	25,68	15,54	19,59
Você acha que o equipamento da DSPM é adequado?	8,16	27,21	21,77	25,17	17,69
Você acha que a atribuição de zonas de patrulha é justa?	26,35	50,00	13,51	4,73	5,41
Você acha que a carga horária de trabalho é adequada?	55,10	31,97	4,76	4,08	4,08

Fonte: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

Treinamento

Ao se questionar sobre o motivo de a polícia de Chihuahua ter sido bem-sucedida no seu processo de profissionalização, a maioria dos entrevistados associou o sucesso a melhorias no treinamento. Fundada em 1964, a academia de polícia da DSPM tem uma história mais longa do que as outras escolas de polícia, sendo credenciada pelo Sistema Nacional de Segurança Pública e pelo órgão educacional do Estado (Secretaría de Educación y Cultura). O primeiro credencia a qualidade do treinamento policial, ao passo que o último atesta que os formandos da academia recebem uma formação técnico-profissionalizante de qualidade. Além disso, a certificação da escola técnica não permite que a liderança policial reduza drasticamente o período de treinamento, de nove meses, incluso dois meses de treinamento prático, para atender necessidades operacionais imediatas.

Outra exigência da Calea, mais importante e menos comum no México, é a volta à academia de todos os policiais na ativa, durante uma semana, uma vez por ano, para treinamento sobre táticas policiais básicas. Embora esta situação esteja mudando, o treinamento da força policial mexicana costuma ser conduzido de forma irregular, sem periodicidade, e raramente chegam aos níveis hierárquicos inferiores. Além disso, a DSPM vem encorajando a educação geral de seus quadros. Os indivíduos que possuem apenas o ensino primário são incentivados a frequentarem o ensino médio, matriculando-se em cursos de educação continuada. Atualmente, para

ser promovido a um cargo de supervisão, o policial deve apresentar diploma de ensino médio. Também algumas instituições de ensino prestam serviços gratuitos ao departamento de polícia, permitindo que 80 policiais frequentem o curso técnico-profissionalizante em investigação policial, 46 policiais e administradores participem de um curso de 180 horas que lhes concederá um certificado em liderança e administração e que 40 policiais façam um curso básico de informática. Existem ainda 15 policiais cursando o bacharelado em direito e três matriculados no mestrado, na área de “segurança cidadã”.

Incentivos

O salário dos agentes policiais de Chihuahua, apesar de maior do que o de algumas delegacias, ainda é baixo. Em 2008, o salário base era de US\$ 674 por mês, com aumentos discretos dependendo do cargo, anos de serviço e atuação em unidades que exigem treinamento especializado. Os agentes também recebem um bônus de 12% nos meses em que não faltam ao trabalho e mantêm sua ficha sem falhas. Os policiais também têm acesso a uma cobertura médica superior ao plano de saúde padrão dos funcionários do Estado, bem como aposentadoria, seguro de vida e acesso potencial a crédito, já que, no México, os bancos não concedem crédito a policiais. Além disso, a delegacia planeja investir mais três milhões de dólares para incentivar melhorias. Esse investimento faz parte de um programa de subsídios federais, conhecido como Subsemun. Entre os diversos requisitos para a obtenção des-

ses recursos, as municipalidades precisam investir uma contraparte, correspondente a uma porcentagem do montante total, aplicando em melhorias financeiras. Deve-se ressaltar, ainda, que a polícia beneficiou-se com a criação de um Comitê de Segurança Pública dos Cidadãos, que mobiliza recursos da comunidade para ofertar acesso a crédito imobiliário e descontos sobre bens e serviços prestados pelas empresas locais.

A primeira tentativa da DSPM de criar um serviço da polícia civil (*sistema de carrera policial*) foi em 2001. Contudo, conforme discutido anteriormente, esse tipo de iniciativa apresenta problemas sérios de ação coletiva. Em uma pesquisa de 2006, apenas 39,19% da amostra de policiais entrevistados considerava justo o sistema de promoções (Tabela 1). Depois dos resultados da pesquisa, esforços adicionais tornaram o processo mais transparente, incluindo a participação de membros do comitê cidadão. De acordo com o sistema atual, implementado em 2007, os policiais que servirem um número determinado de anos no mesmo cargo e que possuem um nível educacional mínimo podem solicitar promoção. Uma vez pleiteada, a promoção será concedida baseada no desempenho do policial após a conclusão de um curso de duas semanas visando a promoção. Esse processo conta com a supervisão dos membros do comitê cidadão e os resultados do curso são publicados. Embora os policiais entrevistados neste estudo não constituam uma amostra representativa, apenas um, dos onze agentes que participaram, não considerou os atuais critérios de promoção

justos ou não achou que houve um progresso significativo desses critérios.

Os acadêmicos e cidadãos em geral podem pensar que mecanismos de responsabilização são essenciais para profissionalização e integridade da força policial. No entanto, os policiais entrevistados argumentaram que a percepção de profissionalismo, especialização e mesmo de orgulho é o resultado de melhorias tecnológicas e de equipamentos. Apesar de se observar, nas suas respostas, que há uma necessidade contínua de mais equipamentos, o município de Chihuahua investiu pesado em tecnologia. As delegacias têm um sistema de despacho moderno, um comando móvel altamente tecnológico, 28 câmeras espalhadas pela cidade, diversas unidades especializadas, incluindo uma equipe ao estilo da SWAT americana, *laptops* nos carros dos supervisores e um helicóptero. Além disso, cada policial recebe seu próprio carro, porta arma individualmente atribuída e é menor a probabilidade de turnos excessivamente longos, irrealistas. Os turnos são de 12 horas, seguidos de períodos de descanso de 24 ou 48 horas, perfazendo uma média semanal de 42 horas de trabalho. De acordo com a pesquisa interna da delegacia, 76,35% concordam que a atribuição das zonas de trabalho é justa e 87% consideram a carga horária de trabalho justa.

Em resumo, Chihuahua conseguiu progredir sensivelmente em diversas áreas. Várias delegacias do norte do México estão seguindo o exemplo da DSPM. O programa de subsídios do governo federal mexicano

criou incentivos financeiros positivos para promulgar diversas das reformas que foram exitosas em Chihuahua. No momento da redação deste artigo, pelo menos dez outras delegacias encontravam-se na fase de autoavaliação do processo de certificação da Calea. É óbvio que a Calea não é uma panaceia. De acordo com um dos entrevistados, “muito tem que ser feito antes da Calea, e muito tem que acontecer depois” para as delegacias mudarem efetivamente. Os problemas de implementação de critérios promocionais meritocráticos deixam claro que uma coisa é redigir uma política formal, outra é executá-la na prática. Nesse sentido, a DSPM destacou-se justamente por conseguir implementar essas políticas, e os seus esforços foram reconhecidos tanto no México como no exterior.³ Todavia, conforme se verá na próxima parte deste artigo, isso não significa que a secretaria de segurança de Chihuahua não tenha desafios consideráveis no futuro próximo.

Crítérios de seleção

A DSPM tem trabalhado arduamente para assegurar a qualidade dos policiais ingressantes. Em 2004, o prefeito anterior de Chihuahua, José Reyes Baeza, foi eleito governador do Estado, levando consigo o delegado-chefe da DSPM, Raúl Grajeda Domínguez, para liderar a polícia estadual. Formou-se uma nova unidade de elite, denominada Corpo de Inteligência Policial – Cípol, que lançou mão dos quadros da polícia chihuahuense, comandada por Grajeda, para compor suas equipes. Dessa forma, o município de Chihuahua perdeu mais de duzentos policiais, cujas vagas precisaram ser preen-

chidas em um curto espaço de tempo. Infelizmente, a necessidade de atrair um número suficiente de novos policiais exigiu um relaxamento dos critérios de seleção. Diversos dos policiais entrevistados reclamaram da qualidade e integridade desses novos agentes policiais. Embora posteriormente a DSPM tenha aumentado o rigor de seus critérios, exigindo diploma do ensino médio, exames *antidoping*, de saúde, conhecimentos, socio-culturais e psicológicos, é possível que algum estrago já tenha sido feito.

Não se pode esquecer que critérios de seleção mais rigorosos significam redução do universo de potenciais candidatos às delegacias. Na turma de 2008, por exemplo, o objetivo era o ingresso de 55 novos profissionais na academia. Conseguiu-se atrair aproximadamente 100 candidatos, dos quais apenas 45 foram considerados aceitáveis. As delegacias encontram dificuldade em atrair os candidatos certos porque a polícia ainda tem uma imagem negativa junto à população em geral. Esses resultados sugerem que órgãos de segurança pública como a DSPM precisam não apenas tornar mais rigorosos os critérios de ingresso, mas também realizar esforços ativos de recrutamento junto ao público alvo.⁴

Mecanismos de responsabilização

A DSPM também se mostrou hesitante ao lidar com o problema da corrupção. No município de Chihuahua, há diversos mecanismos que têm como objetivo assegurar que a força policial seja responsabilizada por seus atos, como a Comissão Estadual de Direitos Humanos, a Subsecretaria de Assuntos Internos, o Centro de Atendimento ao Cidadão e

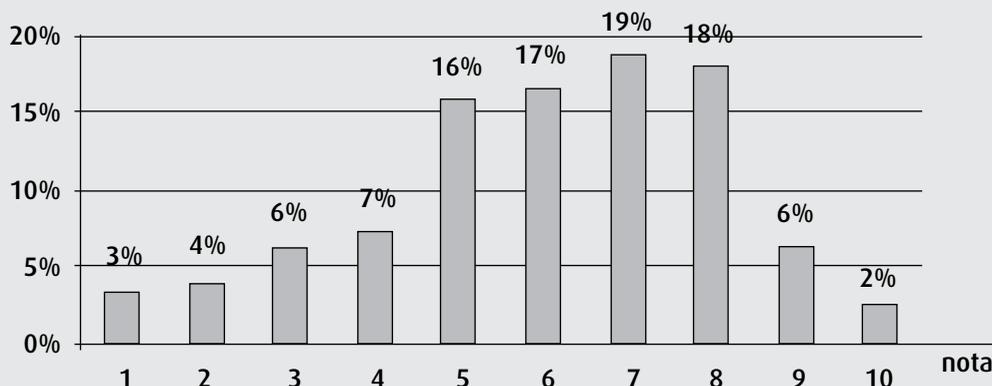
o Conselho de Honra e Justiça. A Comissão Estadual de Direitos Humanos investiga as suspeitas de violações de direitos humanos e apresenta recomendações ao governo municipal e à polícia. A Subsecretaria de Assuntos Internos foi criada fora do âmbito da DSPM, mas está subordinada ao governo municipal e investiga qualquer reclamação de mau comportamento policial, apresentando suas recomendações ao Conselho de Honra e Justiça. O Centro de Atendimento ao Cidadão está subordinado ao departamento de polícia e recebe tanto solicitações de atendimento policial como reclamações contra a polícia. Sob as ordens da liderança policial, esse órgão trata de algumas das reclamações dentro do âmbito da DSPM, enquanto outras são encaminhadas à Subsecretaria de Assuntos Internos, para maiores investigações.

Entretanto, embora sejam diversas as agências, somente o Conselho de Honra e Justiça, constituído por autoridades municipais e policiais, tem poder de sanção. Mas, infelizmente, de acordo com a municipalidade, o conselho não emitiu nenhuma sanção grave contra policiais em 2006, apenas quatro em 2007 e apenas três na primeira metade de 2008.⁵ Teoricamente, estaríamos diante de uma delegacia limpa. Contudo, líderes policiais e autoridades reconhecem que o problema da corrupção policial é perene. Esses números também não condizem com as 94 reclamações de extorsão que cidadãos fizeram ao Centro de Atendimento ao Cidadão em 2007. Além disso, membros da sociedade civil expressaram sua preocupação sobre a possibilidade de infiltração, na polícia, de elementos do crime organizado.

No início de 2009, a prisão de autoridades de alto escalão, incluindo o chefe das unidades especializadas, também abalou a confiança dos cidadãos. Essa situação parece indicar uma falta de vontade política em lidar com a corrupção diretamente, bem como a expectativa de que a melhoria das condições de treinamento policial e a possibilidade de promoções constituam incentivo suficiente para o bom comportamento, mesmo que falte um instrumento de punição efetivo.

Em suma, a DSPM ainda deve enfrentar diversos desafios. No entanto, a delegacia tem se destacado pelos avanços na profissionalização da polícia, que podem ter tido reflexos em pesquisas de opinião conduzidas pelo Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, em 2006. Em uma escala de 1 a 10, os habitantes de Chihuahua atribuíram nota média 6 à sua polícia, uma vantagem modesta quando comparada às pesquisas nacionais, mencionadas anteriormente (Gráfico 1). Os níveis de confiança e respeito aumentam quando as perguntas se referem aos policiais destacados para cobrir o bairro do entrevistado: 68% afirmaram *respeitar*, convicta ou moderadamente, a polícia que cobre sua comunidade e 54% disseram que *confiam*, com convicção ou moderadamente, na polícia que atua na sua comunidade. Além disso, 37% da amostra relatou conhecer a certificação da Calea (Tabela 2). Esses números, se, por um lado, demonstram que a confiança na polícia ainda deixa a desejar, por outro, sugerem que existe mais confiança do público quando comparados às médias nacionais.

Gráfico 1
Nota dada pelos cidadãos para a polícia municipal
Município de Chihuahua – 2006



Fonte: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

Tabela 2
Opinião dos cidadãos em relação à polícia municipal
Município de Chihuahua – 2006

Pergunta	Respostas				
	Sim, com convicção	Sim, mas moderadamente	Sim, mas só um pouco	Não	Não se aplica
Você respeita os policiais que atuam no seu bairro?	33,67	34,72	13,59	14,74	3,30
Você confia nos policiais que atuam no seu bairro?	21,73	32,22	18,93	23,73	3,40
Você sabia que a polícia municipal possui certificação da Calea?	37,16	-	-	60,39	2,45

Fonte: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

Explicando os avanços de Chihuahua

Considerando-se os problemas permanentes de tantas delegacias, os avanços do município de Chihuahua justificam a pergunta: o que esse município tem de especial? De um lado, as lideranças municipal e policial introduziram uma série de políticas e programas que transformaram círculos viciosos em virtuosos. Mas por que motivo Chihuahua conseguiu implementar essas e outras políticas com tanto êxito? Não se trata apenas de investigar o efeito de medidas como o credenciamento da polícia chihuahuense junto à Calea, mas de descobrir o motivo que levou a DSPM a conseguir o credenciamento.

Para começar a responder a essa pergunta, não se pode esquecer que o município de Chihuahua tem duas vantagens em relação a outras localidades mexicanas. Em primeiro lugar, a cidade e o Estado de Chihuahua possuem mais riquezas do que muitas outras partes do país, podendo, portanto, fazer maiores investimentos em salários, incentivos, equipamentos e administração. Em segundo lugar, até recentemente, a cidade não havia sido afetada pelo crime organizado, pelo menos não na mesma escala que muitas outras do norte do México, como os municípios fronteiriços de Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa, e Matamoros. No entanto, conforme será discutido a seguir, Chihuahua não escapou do flagelo das organizações criminosas, nem é desprovida de problemas financeiros. Além disso, esses dois fatores são insuficientes para dar conta da realidade chihuahuense.

Os policiais mais antigos, ao serem indagados sobre quando a polícia de Chihuahua

começou a se profissionalizar, normalmente indicam o ano de 1992. De acordo com um oficial de alto escalão que está na polícia há 21 anos:

Desde 1992 vivemos um giro de 180 graus. A tecnologia melhorou, somos mais profissionais, prestamos mais atenção aos nossos recursos humanos e a CALEA foi a cereja do bolo. Quando entrei na polícia, os delegados eram praticamente analfabetos. Isso me incomodava, pois eu havia concluído o segundo grau, enquanto muitos deles nem tinham o diploma da escola primária. E eram os chefes.

Em 1992, Patricio Martínez García foi eleito prefeito e nomeou Steven Slater, antigo policial do Estado norte-americano do Novo México, chefe da academia de polícia. Slater trouxe consigo a visão da polícia dos EUA. Os atuais líderes da polícia atribuem a ele diversas pequenas mudanças que tiveram efeitos duradouros. Um ponto particularmente importante foi o enfoque que deu à padronização. Slater iniciou um processo de normalização dos procedimentos policiais e treinamento de pessoal. Além disso, usou seus contatos para atrair treinadores da polícia norte-americana para ministrar cursos e promoveu treinamento regular dos agentes em exercício. Finalmente, ajudou a DSPM a criar unidades policiais especializadas, como a K-9, bem como unidades táticas especiais que continuam atuando até hoje. Conforme o costume da política mexicana, Slater deixaria o cargo dali a três anos, levando consigo as mudanças que promoveu. Mas seus esforços tiveram um impacto duradouro. Nesse

ponto, Chihuahua diferencia-se das outras delegacias mexicanas. Existe um número considerável de bons líderes na polícia mexicana, visionários que desenvolveram e implementaram programas e políticas de qualidade. Contudo, no mais das vezes, essas iniciativas são abandonadas quando muda o governo municipal.

No entanto, a DSPM de Chihuahua, ao invés de substituir essas políticas por outras, manteve-as e acrescentou novas políticas às primeiras. Todos os policiais entrevistados concordam que a evolução da polícia foi linear, ou seja, houve progresso constante, e não dois passos adiante e um passo para trás. Na realidade, a DSPM viveu um grau de continuidade sem precedentes na política mexicana. Para ilustrar esse fato, basta lembrar que o prefeito José Reyes Baeza, que assumiu o poder em 1998, nomeou Raúl Grajeda Domínguez chefe da polícia municipal e este último permaneceu no cargo durante seis anos, enquanto três prefeitos do Partido Revolucionário Institucional (PRI) estiveram no poder. Isso é fato incomum na política mexicana, até quando o mesmo partido permanece no poder. Grajeda deixou o cargo após a vitória do Partido da Ação Nacional (PAN) nas eleições municipais de 2004 e o novo prefeito, Juan Alberto Blanco Zaldívar, nomeou Lázaro Gaytán Aguirre chefe de polícia, que também se manteve no cargo após uma mudança de governo e continuou na liderança durante o governo do atual prefeito do PAN, Carlos Borruel Baquera, até 2009. Embora não seja impossível, seria uma surpresa encontrar, no México, outra secretaria municipal de segurança pública

administrada por apenas dois homens em um período de 11 anos.

Houve também continuidade nos outros escalões da polícia. Desde as reformas legais de 1993, os chefes de operação devem vir dos próprios quadros da DSPM, o que garante à divisão de operações contar com a memória institucional e o conhecimento local. Luis Corral foi diretor de operações durante cinco anos, mais uma vez atravessando dois governos. Além disso, os estatutos promulgados em 2001 trouxeram algo semelhante à reforma do funcionalismo público, agora aplicado à polícia, permitindo aos funcionários da força policial um progresso lento ao longo da hierarquia da instituição. Embora ainda possa haver manipulação política, a nomeação de cargos deve obedecer ao critério do número de anos de experiência profissional, específico para cada cargo pleiteado. Dessa forma, todos os líderes atuais que ocupam o cargo de capitão têm pelo menos 20 anos de serviços prestados.

Existe continuidade até na interação entre policiais e cidadãos. Na maioria das delegacias mexicanas, há rodízios regulares e os policiais não patrulham a mesma área por muito tempo. De modo geral, trata-se de um mecanismo anticorrupção, com o intuito de prevenir a extorsão das empresas locais por parte dos policiais, em troca de proteção, ou ainda o estabelecimento de laços com os criminosos. Todavia, existe um contra-argumento poderoso a essa política: com os rodízios constantes, os policiais acabam não desenvolvendo um relacionamento com os cidadãos sob sua proteção, deixando de ganhar

a confiança da comunidade e de conhecer adequadamente a criminalidade local. Mais do que isso, tendo em vista os propósitos desta discussão, os cidadãos não têm como monitorar a conduta dos policiais que atuam no bairro, pois estes últimos estão sempre mudando. Ou seja, a transferência constante de líderes e policiais pode não só deixar de prevenir condutas inadequadas, mas também impedir que se descubram os elementos corruptos. De acordo com os comentários de um policial entrevistado sobre as políticas de rodízio, “se eles forem corruptos aqui, também o serão em outras localidades”. No entanto, ao contrário de outros departamentos, em Chihuahua são os mesmos policiais que patrulham cada comunidade.

Finalmente, dado importantíssimo, houve também uma continuidade de políticas. Por exemplo, o processo de credenciamento junto à Calea iniciou-se durante o mandato de um prefeito do PRI, enquanto Raúl Grajeda era o delegado-chefe. Embora esse processo tenha começado com um chefe, um prefeito e um partido político diferente, o próximo líder, Gaytán Aguirre, continuou o programa de seu antecessor e conseguiu obter o credenciamento. O fato é significativo. Em cidades próximas, como Mexicali, na Baja California, e Hermosillo, em Sonora, governos anteriores conseguiram desenvolver procedimentos que levaram à obtenção da certificação ISO-9000, norma internacional comumente utilizada na indústria, não específica à atividade policial. Embora as iniciativas de cada município tenham sido amplamente festejadas, sendo consideradas um êxito dos seus respectivos governos, os governos su-

cessores simplesmente deixaram a certificação caducar, e os procedimentos caíram em desuso. Parecia provável que a mesma coisa aconteceria na cidade de Chihuahua. Durante a campanha de 2004, o candidato do PAN à prefeitura criticou o feito de seu antecessor do PRI, afirmando que a polícia deveria obter “credenciamento” junto aos próprios cidadãos de Chihuahua, e não de uma organização internacional. Felizmente, e por isso merece crédito, o novo prefeito permitiu que o programa continuasse. De qualquer forma, esse episódio revela a pressão que os candidatos recebem no sentido de repudiar as conquistas dos governos anteriores, em vez de assegurar a sua continuidade.

Os Quadros 1 e 2 resumem o argumento apresentado neste artigo, comparando o que ocorreu em Chihuahua e o que poderia ter ocorrido se as regras informais típicas da política mexicana local tivessem prevalecido no município: os cinco últimos governos teriam nomeado pelo menos cinco chefes de polícia diferentes, além de iniciar cinco conjuntos diferentes de políticas. Essa falta de continuidade hipotética foi ilustrada no Quadro 1. Todavia, o município de Chihuahua viveu uma continuidade de delegados e políticas que atravessaram diferentes governos e mesmo partidos políticos diferentes. É exatamente devido a esse grau de continuidade que os líderes de operações conseguem apontar o ano de 1992 como o início do processo de profissionalização da força policial. É por esse motivo que os avanços promovidos por um diretor da academia há 17 anos são ainda considerados importantes para o desenvolvimento atual da DSPM.

Quadro 1 Falta de continuidade nos governos municipais de Chihuahua (hipotética)

Variáveis	1998-2001	2001-2002	2002-2004	2004-2007	2007-2009
Partido no poder	Partido Revolucionário Institucional (PRI)			Partido da Ação Nacional (PAN)	
Prefeito	Reyes Baeza	Barousse Moreno	Cano Ricaud	Blanco Zaldivar	Borrue Baquera
Delegado-chefe	Delegado 1	Delegado 2	Delegado 3	Delegado 4	Delegado 5
Política	Política 1	Política 2	Política 3	Política 4	Política 5

Fonte: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

Quadro 2 Continuidade nos governos municipais de Chihuahua (empírica)

Variáveis	1998-2001	2001-2002	2002-2004	2004-2007	2007-2009
Partido no poder	Partido Revolucionário Institucional (PRI)			Partido da Ação Nacional (PAN)	
Prefeito	Reyes Baeza	Barousse Moreno	Cano Ricaud	Blanco Zaldivar	Borrue Baquera
Delegado-chefe	Raúl Grajeda Domínguez			Lázaro Gaytán Aguirre	
Política		Credenciamento da Calea			

Fonte: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

Discussão

Este artigo começou com uma pergunta: considerando os esforços voltados para a melhoria da integridade da força policial em cerca de três mil delegacias mexicanas, por que somente algumas delas conseguiram profissionalizar-se? Para respondê-la, realizou-se um estudo de caso de uma das poucas histórias de sucesso mexicanas: a DSPM do município de Chihuahua. Argumentou-se que a principal diferença entre Chihuahua e outros municípios mexicanos é a continuidade, possibilitando à DSPM conseguir melhorias regulares ao longo do tempo, o que não ocorreu em outras localidades.

No entanto, infelizmente, a continuidade pode funcionar como uma faca de dois gumes. Tradicionalmente, a polícia mexicana sempre evitou a continuidade, com o intuito de diminuir as oportunidades de ocorrência de má conduta policial. A mudança frequente de delegados parte da premissa de que eles não irão se corromper durante seus curtos mandatos, assim como o rodízio de policiais tem como princípio a ideia de que, assim, não serão cooptados por grupos criminosos locais. De fato, a manutenção de políticos, delegados ou policiais corruptos nos mesmos cargos acabaria levando a um círculo vicioso que asseguraria a continuidade da má conduta policial.

Por outro lado, a permanência de pessoal íntegro e de boas políticas e ideias leva ao estabelecimento de círculos virtuosos, promovendo o desenvolvimento e a evolução profissional. Como separar esses dois lados do argumento da continuidade? Na sua essên-

cia, a profissionalização da polícia significa investir nos recursos humanos de uma delegacia. As delegacias conseguiriam resultados muito melhores se tivessem como prioridade a continuidade de pessoal, políticas e ideias, e instituíssem, ao mesmo tempo, mecanismos de responsabilização que anulassem a ação dos indivíduos e políticas que perpetuam a má conduta policial. Ou seja, é preciso haver tanto continuidade como mecanismos de responsabilização.

A importância dos mecanismos de responsabilização para resolver o dilema da continuidade revela uma falha no sistema da DSPM. Embora a polícia do município de Chihuahua constitua um caso de sucesso, seria equivocado superestimar os ganhos obtidos no Estado de Chihuahua, ou, ainda, afirmar que esses ganhos sejam eternos. A fraqueza dos mecanismos de responsabilização torna-se cada vez mais evidente diante da influência crescente das organizações criminosas junto à esfera estadual. Desde o início de 2008, o Estado de Chihuahua tornou-se cenário de uma batalha campal entre grupos criminosos rivais, com mais de 1.600 mortes em 2008 e quase 900 até a metade de 2009.

Embora o município de Chihuahua tenha conseguido evitar o pior da violência proveniente do tráfico, que afligiu a vizinha Ciudad Juarez, não deixou de sofrer um impacto considerável. Em janeiro de 2009, quatro autoridades, incluindo um comandante distrital, foram assassinadas. Além disso, os entrevistados mostraram-se preocupados com a infiltração de elementos do crime organizado na força policial. De fato, o atual governador

fez a seguinte declaração: “todas as agências de segurança pública estão infiltradas – absolutamente todas” (*El Diálogo*, 2008). Essas afirmações pareceram corroboradas quando oficiais federais prenderam o chefe das unidades especializadas da DSPM, juntamente com outros dois oficiais locais. Só o tempo poderá dizer se os avanços na profissionalização da força policial conseguirão isolar as delegacias da ameaça crescente do crime organizado. Contudo, é preocupante que os mecanismos de responsabilização estejam debilitados, ou que existam tantos limites à supervisão realizada pelos cidadãos.

O recrudescimento da atividade criminal também ameaça o processo de reforma de Chihuahua. Afinal de contas, não existe exatamente uma relação negativa entre a profissionalização da polícia e o crime. A maioria da população preocupa-se primeiro com a

taxa de criminalidade e somente depois com os esforços de profissionalização da polícia. O aumento da criminalidade e uma sensação de insegurança crescente foram fatores importantes que contribuíram para a renúncia do diretor da reforma da delegacia, Lázaro Gaytán, em maio de 2009, depois de uma atuação exemplar durante cinco anos. Como acontece em muitos dos municípios mexicanos que enfrentam conflitos semelhantes, Gaytán foi substituído por um general da reserva, Javier Aguayo y Camargo. Embora seja muito cedo para afirmar com segurança, a questão fundamental de agora em diante é se Aguayo y Camargo e futuros administradores preservarão as fundações estabelecidas ao longo da última década, somando a elas a sua contribuição, ou se os ganhos de profissionalismo retrocederão para dar lugar a estratégias de curto prazo voltadas para questões de segurança imediatistas.

1. *Gostaria de agradecer à Escola de Relações Internacionais (School of Foreign Service) da Universidade de Georgetown, bem como a Lázaro Gaytán Aguirre, Luis Eduardo Manzanera Jiménez, Tonatiuh Nájera Ruiz e outros participantes do estudo pelo apoio a essa pesquisa. Este artigo foi publicado originalmente em inglês como capítulo de livro em Robert A. Donnelly and David A. Shirk (eds.), Police and Public Security, San Diego: Trans-Border Institute, 2009.*
2. *A polícia estadual de Coahuila já obteve o reconhecimento e pelo menos dez órgãos policiais passam pela fase inicial de autoavaliação. Deve-se reconhecer, ainda, que a DSPM também possui certificação ISO-9000 em diversas áreas.*
3. *Por exemplo, a DSPM recebeu um prêmio do presidente Vicente Fox em 2004, foi avaliada como exemplar pela Altus Global Alliance e o seu chefe foi presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Municipais.*
4. *Não se pode deixar de notar que, recentemente, a DSPM progrediu no que tange ao recrutamento. Em 2009, relatou que só aceitou 15,67% dos candidatos qualificados.*
5. *Número de Elementos Policiacos Sancionados por el Consejo de Honor y Justicia. 2008. Sistema de Indicadores de Gestión Municipal Administrativa. Disponível em: <<http://ras.municipiochihuahua.gob.mx/Default.aspx>>.*

Referências bibliográficas

- CARRASCO ARAIZAGA, J. Ningún avance in la policía mexicana. **Proceso**, October 12, 2003.
- DONNELLY, R. A.; SHIRK, D. A. (Eds.). **Police and public security**. San Diego: University Readers, 2009.
- GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley, CA: University of California Press, 1996.
- GUILLEN LÓPEZ, T. **Gobiernos municipales en México**: entre la modernización y la tradición política. Mexico: El Colegio de la Frontera Norte and Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- HERNÁNDEZ, J. Reporte de guerra al narco. **El Heraldo de Chihuahua**, July 7, 2008.
- LÓPEZ PORTILLO, E. The police in Mexico: political functions and needed reforms. In: BAILEY, J.; CHABAT, J. (Eds.) **Transnational crime and public security**: challenges to Mexico and the United States. La Jolla, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 2002.
- NÁJERA RUIZ, T. (Ed.). **Diagnóstico ciudadano de percepción sobre seguridad pública**. Mexico: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006a.
- _____. (Ed.). **Diagnóstico interno de cultura laboral**. Mexico: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey and the Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal, 2006b.
- PARAS, P. **The political culture of democracy in Mexico**. Mexico City: DATA Opinión Pública y Mercados, 2006.
- PAYAN, T. **The three U.S.-Mexico border wars**: drugs, immigration, and homeland security. Westport, CN: Praeger Security International, 2006.
- REAMES, B. **Police forces in Mexico**: a profile. La Jolla, CA: Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 2003. Disponível em: <<http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/reames>>.
- SABET, D. The border bottleneck: drug trafficking and incentives for police corruption. In: KOFF, H. (Ed.) **Deceiving (dis)appearances**: analyzing current developments in Europe and North America's border regions. Brussels: PIE/Peter Lang, 2007.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Conociendo a los ciudadanos mexicanos: principales resultados. In: Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanos de la SEGOB. México: SEGOB, 2005. Disponible em: <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/terceraENCUP/Encarte_2005.pdf>.
- TODOS los policías están infiltrados: Reyes Baeza **El Día**, March 25, 2008.
- Transparency International. 2006. **Global Corruption Barometer**.: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb .

Dois passos à frente: lições de Chihuahua

Daniel M. Sabet

Resumen

Dos pasos al frente: lecciones del Chihuahua

Este artículo explora un caso de estudio sobre una de las pocas historias de éxito sobre reforma policiaca en México: el Departamento de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua, Chihuahua. Este capítulo detalla los avances en Chihuahua, incluyendo la acreditación que recibió por parte de la Comisión de Acreditación para Agencias de Aplicación de la Ley (CALEA, por sus siglas en inglés). Encuentro que la principal diferencia entre Chihuahua y otras municipalidades ha sido su continuidad en materia de liderazgo y políticas. Otras ciudad han sido incapaces de institucionalizar los esfuerzos de reforma porque los mandatos constitucionales, de tres años para las administraciones municipales y sin reelección, se han combinado con las reglas informales en la política mexicana; las cuales han desalentado las continuidad de políticas, produciendo un constante reemplazamiento de los liderazgos de medio y alto nivel y finalmente, han resultado en esfuerzos de reforma fallidos.

Palabras Clave: Policía. México. Reforma. Corrupción. Profesionalización.

Abstract

Two steps forward: lessons from Chihuahua

This paper presents a case study of one of a handful of success stories in Mexican police reform: the Municipal Department of Public Security (Dirección de Seguridad Pública Municipal, DSPM) of Chihuahua City, Chihuahua. This chapter describes Chihuahua's DSPM's advances, including the CALEA (Commission on Law Enforcement Accreditation, Inc.) certification. The main difference between Chihuahua and other Mexican municipalities is that the former has enjoyed a degree of continuity of leadership and policies. Other cities have been unable to institutionalize their reform efforts because three-year municipal administrations, without the possibility of reelection, coupled with the informal rules underlying Mexican politics, have discouraged the continuity of policies. As a result, leaders both at top and middle management levels change regularly, which ultimately leads to failed reform efforts.

Keywords: Mexican police. Reform. Corruption. Professionalization.

Data de recebimento: 27/10/09

Data de aprovação: 20/01/10

