

REVISTA  
BRASILEÑA  
DE **SEGURIDAD PÚBLICA**

Año IV

Núm. 7

agosto/septiembre 2010



**FORO BRASILEÑO DE  
SEGURIDAD PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

## Foro Brasileño de Seguridad Pública

Elizabeth Leeds – Presidente de Honor  
 Jésus Trindade Barreto Júnior –Presidente del Consejo de Administración  
 Renato Sérgio de Lima –Secretario General

### Consejo de administración

Carlos Roberto Sant'Ana da Rosa  
 Deniz Mizne  
 Humberto Vianna  
 Jacqueline Muniz  
 José Luiz Ratton  
 José Marcelo Zacchi  
 José Vicente Tavares dos Santos  
 Kátia Alves  
 Luciene Magalhães de Albuquerque  
 Luís Flávio Saporì  
 Renato Vieira de Souza  
 Sérgio Roberto de Abreu  
 Sílvia Ramos  
 Wilson Batista

## Expediente

**Ésta es una publicación semestral  
 del Foro Brasileño de Seguridad Pública**  
 ISSN 1981-1659

### Comisión editorial

Renato Sérgio de Lima y José Vicente Tavares dos Santos

### Asistente

Samira Bueno

### Consejo editorial

Elizabeth R. Leeds (New York University)  
 Antônio Carlos Carballo (Policía Militar del Estado de Río de Janeiro)  
 Chris Stone (Harvard University)  
 Fiona Macaulay (University of Bradford)  
 Luiz Henrique Proença Soares (Via Pública)  
 Maria Stela Grossi Porto (Universidad de Brasilia)  
 Michel Misse (Universidad Federal de Río de Janeiro)  
 Sérgio Adorno (Universidad de São Paulo)

### Colaboradores en esta edición

André Zanetic  
 Arthur Trindade Maranhão Costa  
 Ivone Costa  
 Juliana Vinuto  
 Luciane Patrício Braga de Moraes  
 Luís Flávio Saporì  
 Marcelo Ottoni Durante  
 Paula Poncioni  
 Robson Sávio Reis Souza

**Revisión de textos:** Vânia Regina Fontanesi

**Becarios:** Thandara Santos

**Traducciones:** Paulo Silveira y Miriam Palacios Larrosa

**Diseño de portada y producción editorial:** Urbania

**Impresión:** Neoband

**Tirada:** 700 ejemplares

**Dirección:** Rua Teodoro Sampaio, 1.020, cj. 1409 – Pinheiros

São Paulo – SP – 05406-050 **Teléfono:** (11)3081-0925

**e-mail:** revista@forumseguranca.org.br

Las opiniones y análisis vertidos en los textos publicados por la Revista Brasileña de Seguridad Pública son de responsabilidad de sus autores, no representando, necesariamente, la postura del Foro Brasileño de Seguridad Pública.

Versión digital disponible en la página  
[www.forumseguranca.org.br/revista](http://www.forumseguranca.org.br/revista).

**Apoyo:** Tinker Foundation Incorporated, Open Society Institute e Ford Foundation.

### Licencia Creative Commons

Queda permitido copiar, distribuir, exhibir y ejecutar la obra, y crear obras derivadas, con las siguientes condiciones: dar crédito al autor original, de la forma especificada por el autor o titular de la licencia; no utilizar la obra con fines comerciales; para alterar, transformar o crear otra obra a partir de ésta, es obligatorio que la distribución de la nueva obra detente una licencia idéntica a ésta.

## Sumario

	<b>Nota de la Comisión Editorial</b> .....	<b>5</b>
<b>Artículos</b>	<b>La mortalidad por agresiones y desastres de transporte en Brasil, de 2003 a 2007</b> .....	<b>6</b>
	<i>Sônia Corina Hess y Ana Paula Alvarenga</i>	
	<b>La evolución institucional de la Policía en el siglo XIX: Inglaterra, Estados Unidos y Brasil en una perspectiva comparada</b> .....	<b>30</b>
	<i>Eduardo Cerqueira Batitucci</i>	
	<b>Cambio de guardia: los programas de seguridad pública en Rio de Janeiro</b> .....	<b>48</b>
	<i>Leandro Piquet Carneiro</i>	
	<b>Seguridad pública como cultura del control</b> .....	<b>72</b>
	<i>Dequex Araujo Silva Junior</i>	
	<b>Las sociedades público-privadas en el sistema de prisiones como reflejo del proceso de constitucionalización simbólica</b> .....	<b>86</b>
	<i>Daniela Portugal</i>	
	<b>Seguridad pública, participación social y la 1ª. Consej</b> .....	<b>104</b>
	<i>Letícia Godinho de Souza</i>	
<b>Depoimento</b>	<b>Seguridad pública: construyendo espacios de diálogo</b> .....	<b>120</b>
	<i>Joyce Luziara Correa y Valdir Assef Jr.</i>	
<b>Entrevista</b>	<b>Policía y política: las marcas de la historia de São Paulo</b> .....	<b>134</b>
	<i>Comisario Roberto Genofre, entrevistado por Ana Maura Tomesani y Juliana Vinuto.</i>	
<b>Reglas de publicación</b>	.....	<b>150</b>



## Diálogos sobre Seguridad Pública

**E**l lanzamiento del número 7 de la Revista Brasileña de Seguridad Pública, con el apoyo del Open Society Institute (OSI), ocurre ahora en agosto de 2010 al mismo tiempo en que, en un nuevo ciclo electoral, Brasil retoma el vigor del debate sobre las principales cuestiones del área y sobre los derroteros y sentidos de las políticas públicas.

En esta perspectiva, además de consolidarse como un espacio de rigor científico y reflexión académica, esta oportunidad abre la posibilidad de que la Revista Brasileña de Seguridad Pública también se sume al esfuerzo que el Foro Brasileño de Seguridad Pública hace por la defensa de canales de disseminación e intercambio de referencias técnicas para el debate sobre Seguridad Pública. Para el FBSP, se hace necesario articular las dimensiones política y técnica en el aumento de la eficiencia de las políticas. Para tal cosa, cree que la generación de conocimiento es una de las estrategias para alcanzar ese objetivo.

La RBSP 7 ha reunido, por consiguiente, artículos, relatos y entrevistas que intentan recuperar, analítica e históricamente, líneas de acción y programas políticos que han marcado esta disciplina en nuestro país y que pueden ilustrar caminos y límites para la investigación y el estudio de la seguridad pública.

Paralelamente, el Foro Brasileño de Seguridad Pública reformuló su página de internet, inició la producción de la próxima edición del Anuario Brasileño de Seguridad Pública, concluyó una serie de estudios sobre juventud y violencia y, en particular, tiene previsto lanzar una publicación especial con la síntesis de un amplio proceso de escucha de sus asociados que, con el apoyo de la Fundación Ford, recibió el nombre de “Foro de Diálogos sobre Seguridad Pública”.

Este proceso ha pretendido mapear los principales temas pendientes del área sin constituir un programa de acción acabado. Más que defender posiciones, el esfuerzo fue el de mapear temas, prioridades y consensos existentes, con la idea de contribuir a la cualificación del debate. La expectativa es que, a partir de una masa creciente de datos, informaciones y referencias que hoy están disponibles gracias a diferentes instituciones, los investigadores se sientan motivados, entre otras cosas, a producir nuevos análisis y artículos para la RBSP y para otras publicaciones.

Les deseamos una buena lectura!  
El equipo editorial.

# La mortalidad por agresiones y desastres de transporte en Brasil, de 2003 a 2007<sup>1</sup>

## Sônia Corina Hess

*Sônia Corina Hess es ingeniera química con doctorado y posdoctorado en Química, profesora en la carrera de Ingeniería Ambiental y de maestrías de la Universidad Federal de Mato Grosso del Sul.*

*soniahess@gmail.com*

## Ana Paula Alvarenga

*Ana Paula Alvarenga es ingeniera ambiental titulada por la Universidad Federal de Mato Grosso del Sul.*

*ana.zip@gmail.com*

### Resumen

*El presente artículo hace un análisis epidemiológico descriptivo de la mortalidad por agresiones y desastres de transporte en Brasil, sus Estados y capitales, con base en los registros del Sistema de Informaciones de Mortalidad del Ministerio de Sanidad (SIM/MS). En el país, entre 2003 y 2007, fueron registrados, por año, más de 40.000 óbitos derivados de agresiones y más de 30.000 en desastres de transporte, totalizando, en ese período, 425.420 víctimas, de las cuales los hombres representaban más del 90% de los muertos por agresiones y más del 80% de las víctimas por desastres de transporte. Entre 2003 y 2007, hubo un aumento de 14,3% en el número de víctimas de desastres de transporte, en el país, mientras que para motoristas muertos el crecimiento fue de 89,1%. En 2007, la tasa de mortalidad por desastres de transporte era de 20,3 por 100.000 habitantes en el país, siendo aún mayor en los estados de Mato Grosso, Santa Catarina, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Paraná, Goiás, Espírito Santo, Roraima, Rondonia y en el Distrito Federal así como en la mayoría de las capitales. La aplicación del método estadístico de Bayes dio lugar a la elaboración de los mapas de las causas de mortalidad estandarizadas para los óbitos por agresiones y desastres de transporte en 425 microrregiones del país. Las tasas de mortalidad por agresiones y desastres de transporte registradas en Brasil, entre 2003 y 2007, evidenciaron la necesidad de priorizar la violencia como un problema relevante de sanidad pública.*

### Palabras Clave

*Violencia. Mortalidad. Agresiones. Desastres de transporte. Método de Bayes.*

Según los datos registrados en el Sistema de Informaciones de Mortalidad del Ministerio de Sanidad (SIM/MS, 2010), hasta 2007 (informaciones más recientes disponibles), las agresiones (homicidios) y los desastres de transporte configuraron las principales causas mortales de las personas con menos de 40 años, en el país. Dichos resultados son semejantes a los que han sido descritos en muchos estudios sobre morbimortalidad por causas externas en diversos lugares del país, como Ribeirão Preto (São Paulo) (PEREIRA Jr. et al., 2009), Vitória (Espírito Santo) (BASTOS et al., 2009), Londrina y Maringá (Paraná) (TOMIMATSU et al., 2009), Espírito Santo (JACOBSON et al., 2009), São Bernardo do Campo (São Paulo) (TOGNINI et al., 2008), Estado de São Paulo (GAWRYSZEWSKI et al., 2008), Campo Grande (Mato Grosso del Sur) (ANDRADE et al., 2008), Teresina (Piauí) (MASCARENHAS; PEDROSA, 2008), São José dos Campos (São Paulo) (MELIONE; MELLO-JORGE, 2008), Cuiabá (Mato Grosso) (OLIVEIRA; JORGE, 2008), Alta Floresta (Mato Grosso) (MARCHESE et al., 2008), São Paulo (São Paulo) (DRUMOND Jr. et al., 1999; LIMA et al., 2008), y Estado de Río de Janeiro (SZWARCOWALD; CASTILHO, 1986), entre otros (SOUZA; LIMA, 2007; BRASIL, 2008).

Oliveira y Jorge (2008), citando a la Organización Mundial de la Salud (OMS), destacaron que, como parte de los abordajes de la salud pública en relación con la violencia, deben profun-

dizarse los conocimientos en cuanto a su magnitud, alcance, características y consecuencias. De este modo, el presente estudio tuvo como objetivo el análisis epidemiológico de los datos sobre óbitos por agresiones y desastres de transporte registrados en el SIM/MS (2010), según sexo, franja etaria y lugar del suceso en el país (por Estados y sus capitales)—, en el período de 2003 a 2007.

También son presentados mapas que describen las tasas de mortalidad por agresiones y desastres de transporte en las 425 microrregiones de los Estados de Río Grande del Sur (RS), Santa Catarina (SC), Paraná (PR), São Paulo (SP), Río de Janeiro (RJ), Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Goiás (GO), Bahía (BA), Sergipe (SE), Alagoas (AL), Pernambuco (PE), Paraíba (PB), Río Grande del Norte (RN), Ceará (CE) y Distrito Federal (DF), obtenidas a partir de la aplicación de las técnicas estadísticas de Bayes (bayesianas) a los datos del SIM/MS (2010). Este método estadístico ha sido utilizado para la detección de patrones espaciales de incidencia de enfermedades relativamente raras, mostrándose sus resultados en mapas elaborados a partir de índices obtenidos por el tratamiento matemático de la tasa de cada área, considerándose las informaciones de su vecindad (CLAYTON; KALDOR, 1987; CASTRO et al., 2004; SANTOS et al., 2005).

## Métodos

Se trata de un análisis epidemiológico descriptivo de los datos de mortalidad por agresio-

nes (Código Internacional de Enfermedades o CID-10: gran grupo X85-Y09) y desastres de transporte (CID-10: gran grupo V01-V99) registrados entre 2003 y 2007, según sexo, franja etaria y lugar del suceso, disponibles en el Sistema de Informaciones de Mortalidad del Ministerio de Sanidad (SIM/MS) (2010).

Los datos de población para ese período están disponibles a través del Datasus/MS (2010) y fueron estimados a partir de las pesquisas del Censo de 2000.

En la aplicación de las técnicas estadísticas bayesianas a los datos registrados en el SIM/MS (2010), para evitar problemas con las tasas en pequeños municipios, ya que los eventos analizados son raros, a ejemplo de lo que fue descrito por Castro y colaboradores (2004), se optó por evaluar las tasas de mortalidad relativas a las microrregiones, que son grupos de municipios definidos por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2010). Los valores esperados para cada microrregión fueron calculados por medio de la técnica estadística bayesiana de estandarización indirecta, adoptándose como referencias las tasas de toda la región analizada.

Para el cálculo del riesgo de muerte por agresiones o por desastres de transporte, para cada microrregión  $\xi_i$  ( $i = 1$  a 425), se aplicó el estimador bayesiano empírico lugar (CASTRO et al., 2004; SANTOS et al., 2005), del *software* TerraView-Plus 3.3.1 (INPE, 2010), en el que, en los campos descritos como casos, fueron transcritos los datos del SIM/MS (2010) referentes a los óbitos debidos a aquellas causas y, en los campos relativos a la población, se utilizó el número total de óbitos (CID-10, todas las categorías) en cada una de las

425 microrregiones de los Estados mencionados anteriormente, registrados entre 2003 y 2007, según el lugar del suceso. A partir de los valores de  $\xi_{ii}$  fueron calculadas las razones de mortalidad estandarizadas (*standardized mortality ratio* o SMR<sub>i</sub>, en inglés), ajustadas por el modelo bayesiano (SMR<sub>i</sub>) para cada microrregión (i), de modo que:

$$\text{SMR}_i = (\xi_{ii} / E) \quad (1)$$

$$\text{onde } E = \text{OT}_c / \text{OT} \quad (2)$$

En la fórmula (2), OT<sub>c</sub> es el total de óbitos por agresiones o por desastres de transporte y OT corresponde al total de óbitos registrados en cada año, según el lugar del suceso, sumándose los óbitos de todas las microrregiones de la región analizada.

Tal y como fue descrito por Castro y colaboradores (2004), para evaluar la evolución de las tasas de SMR<sub>i</sub> de una misma microrregión a lo largo de los años, fueron modelados por regresión lineal los logaritmos de las SMR<sub>i</sub> ( $\theta_{iR}$ ), en que:

$$\theta_{iR} = \ln (\text{SMR}_i) \quad (3)$$

El modelo aplicado permitió la evaluación del crecimiento de las tasas SMR<sub>i</sub> entre 2003 y 2007 y su proyección para 2007, representando el valor esperado *a posteriori*.

## Resultados y discusión

### *La mortalidad por agresiones y desastres de transporte*

De acuerdo a los registros del Sistema de Informaciones de Mortalidad del Ministerio de Sanidad (SIM/MS, 2010), entre 2003 y 2007 (datos más recientes disponibles), ocurrieron en Brasil, al año, más de 40.000 óbitos derivados de agresiones y más de 30.000 resultantes de desastres de transporte, además de más de 9.000

muertes atribuidas a “eventos cuya intención es indeterminada” (CID-10, causa Y10-Y34), entre las cuales pueden estar incluidos óbitos por agresiones. En el período, fueron registradas 243.847 muertes por agresiones, 54.481 en “eventos cuya intención es indeterminada” y 181.573 por desastres de transportes, totalizando 479.901 óbitos (Tabla 1). Estos datos revelan que, en Brasil, la violencia ha generado un número de víctimas muy superior a aquél verificado en conflictos recientes, como la guerra de Bosnia (176.000

muertos, de 1991 a 1995) (OBERMEYER et al., 2008).

También fueron impresionantes los datos de internaciones hospitalarias costeadas por el Sistema Único de Salud (SUS), entre 2003 y 2007, para el tratamiento de secuelas de agresiones (224.138), “eventos cuya intención es indeterminada” (156.482) y desastres de transporte (606.096), totalizando 986.716 atenciones (SIH/SUS, 2010) (Tabla 2).

**Tabla 1**  
**Óbitos por agresiones, “eventos cuya intención es indeterminada” y desastres de transporte**  
Brasil – 2003-2007

Causas	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Agresiones	51.043	48.374	47.578	49.145	47.707	243.847
“Eventos intención indeterminada”	11.101	11.597	11.269	9.147	11.367	54.481
Desastres de Transporte	33.620	35.674	36.611	37.249	38.419	181.573
<b>Total</b>	<b>95.764</b>	<b>95.645</b>	<b>95.458</b>	<b>95.541</b>	<b>97.493</b>	<b>479.901</b>

Fuente: Sistema de Informaciones de Mortalidad (SIM/MS), 2010.

**Tabla 2**  
**Internaciones hospitalarias costeadas por el Sistema Único de Salud (SUS) para el tratamiento de secuelas de agresiones, “eventos cuya intención es indeterminada” y desastres de transporte**  
Brasil – 2003-2007

Causas	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Agresiones	424.19	45.373	47.725	44.405	44.216	224.138
“Eventos intención indeterminada”	28.858	28.197	31.868	33.077	34.482	156.482
Desastres de Transporte	114.189	117.155	124.283	126.456	124.013	606.096
<b>Total</b>	<b>185.466</b>	<b>190.725</b>	<b>203.876</b>	<b>203.938</b>	<b>202.711</b>	<b>986.716</b>

Fuente: Sistema de Informaciones Hospitalarias (SIH/SUS), 2010.

En el período analizado, los totales de óbitos atribuidos a “eventos cuya intención es indeterminada” correspondían a más del 15% de aquellos resultantes de agresiones en el país y en Roraima, Piauí, Río Grande del Norte, Sergipe,

Bahía, Minas Gerais, Río de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Río Grande del Sur (Tabla 3), así como en las capitales Boa Vista, Natal, Recife, Aracaju, Salvador, Belo Horizonte, Río de Janeiro, São Paulo, Florianópolis y Cuiabá (Tabla 4).

**Tabla 3**  
**Óbitos por agresiones y “eventos cuya intención es indeterminada”, según el lugar del suceso**  
Estados brasileños - 2003-2007

Local del suceso	Agresiones					Total	“Eventos intención indet.”					Total
	2003	2004	2005	2006	2007		2003	2004	2005	2006	2007	
AC	135	115	125	155	133	<b>663</b>	1	1	3	8	4	<b>17</b>
AL	1.041	1.034	1.211	1.617	1.839	<b>6.742</b>	0	1	3	7	2	<b>13</b>
AM	561	523	598	697	711	<b>30.90</b>	18	23	18	29	41	<b>129</b>
AP	190	173	196	203	171	<b>933</b>	3	1	0	2	0	<b>6</b>
BA	2.155	2.255	2.823	3.278	3.614	<b>14.125</b>	2.094	2.154	1.033	1.143	1.695	<b>8.119</b>
CE	1.560	1.576	1.692	1.793	1.936	<b>8.557</b>	221	177	138	212	380	<b>1.128</b>
DF	856	815	745	769	815	<b>4.000</b>	1	2	10	0	1	<b>14</b>
ES	1.640	1.630	1.600	1.774	1.885	<b>8.529</b>	41	45	54	90	76	<b>306</b>
GO	1.259	1.427	1.398	1.410	1.426	<b>6.920</b>	91	100	151	147	157	<b>646</b>
MA	762	696	903	925	1.092	<b>4.378</b>	100	67	71	88	100	<b>426</b>
MG	3.822	4.241	4.208	4.155	4.103	<b>20.529</b>	718	806	813	1.148	1.116	<b>4.601</b>
MS	709	650	628	678	699	<b>3.364</b>	52	43	51	71	70	<b>287</b>
MT	929	867	907	899	892	<b>4.494</b>	80	141	201	132	114	<b>668</b>
PA	1.383	1.522	1.926	2.073	2.204	<b>9.108</b>	56	52	101	153	140	<b>502</b>
PB	620	659	740	819	861	<b>3.699</b>	16	22	27	46	63	<b>174</b>
PE	4.512	4.173	4.307	4.478	4.560	<b>22.030</b>	329	439	479	489	557	<b>2.293</b>
PI	316	347	386	437	406	<b>1.892</b>	94	45	31	94	80	<b>344</b>
PR	2.525	2.813	2.981	3.095	3.112	<b>14.526</b>	223	190	163	242	278	<b>1.096</b>
RJ	7.840	7.391	7.098	7.122	6.313	<b>35.764</b>	2.047	1.446	2.043	1.676	3.191	<b>10.403</b>
RN	409	342	408	450	594	<b>2.203</b>	243	371	326	325	363	<b>1.628</b>
RO	559	562	552	589	435	<b>2.697</b>	100	96	51	23	27	<b>297</b>
RR	106	83	94	110	116	<b>509</b>	46	67	27	14	9	<b>163</b>
RS	1.900	1.963	2.015	1.964	2.174	<b>10.016</b>	545	481	440	483	467	<b>2.416</b>
SC	653	632	616	656	632	<b>3.189</b>	175	182	175	127	128	<b>787</b>
SE	473	464	492	597	526	<b>2.552</b>	107	92	117	122	107	<b>545</b>
SP	13.903	11.216	8.727	8.166	6.234	<b>48.246</b>	3.691	4.543	4.729	2.258	2.189	<b>17.410</b>
TO	225	205	202	236	224	<b>1.092</b>	9	10	14	18	12	<b>63</b>

Fuente: Sistema de Informaciones de Mortalidad (SIM/MS), 2010.

**Tabla 4**  
**Óbitos por agresiones y “eventos cuya intención es indeterminada”,**  
**según lugar del suceso**  
 Capitales brasileñas - 2003-2007

Local del suceso	Agresiones					Total	“Eventos intención inetet.”					Total
	2003	2004	2005	2006	2007		2003	2004	2005	2006	2007	
AC	104	87	73	114	97	<b>475</b>	0	0	2	5	2	<b>9</b>
AL	520	559	620	904	917	<b>3.520</b>	0	0	0	4	0	<b>4</b>
AM	448	410	484	545	563	<b>2.450</b>	1	3	2	2	2	<b>10</b>
AP	140	127	135	132	123	<b>657</b>	0	0	0	0	0	<b>0</b>
BA	730	739	1.062	1.187	1.357	<b>5.075</b>	965	964	167	117	459	<b>2.672</b>
CE	666	654	808	846	991	<b>3.965</b>	155	103	63	116	127	<b>564</b>
DF	856	815	745	769	815	<b>4.000</b>	1	2	10	0	1	<b>14</b>
ES	221	253	263	273	242	<b>1.252</b>	3	5	12	12	8	<b>40</b>
GO	429	435	415	444	429	<b>2.152</b>	26	17	68	53	64	<b>228</b>
MA	284	307	294	313	391	<b>1.589</b>	46	39	23	30	35	<b>173</b>
MG	1.329	1.506	1.293	1.175	1.201	<b>6.504</b>	275	312	360	418	395	<b>1.760</b>
MS	249	221	214	207	251	<b>1.142</b>	25	22	16	42	33	<b>138</b>
MT	253	235	237	221	214	<b>1.160</b>	21	57	83	64	58	<b>283</b>
PA	466	403	628	484	496	<b>2.477</b>	33	23	51	45	25	<b>177</b>
PB	281	272	318	327	387	<b>1.585</b>	2	3	6	3	2	<b>16</b>
PE	1.336	1.352	1.324	1.374	1.338	<b>6.724</b>	165	274	335	322	402	<b>1.498</b>
PI	214	198	232	269	230	<b>1.143</b>	9	8	9	30	14	<b>70</b>
PR	612	693	778	874	827	<b>3.784</b>	91	43	40	68	82	<b>324</b>
RJ	3.350	3.174	2.552	2.846	2.204	<b>14.126</b>	1.251	894	1.583	1.211	2.474	<b>7.413</b>
RN	171	100	144	162	227	<b>804</b>	207	310	288	280	291	<b>1376</b>
RO	181	257	211	261	199	<b>1.109</b>	50	47	28	15	13	<b>153</b>
RR	73	49	56	55	66	<b>299</b>	45	64	19	11	5	<b>144</b>
RS	508	566	573	511	688	<b>2.846</b>	97	102	58	67	75	<b>399</b>
SC	100	109	97	79	81	<b>466</b>	23	22	36	42	20	<b>143</b>
SE	243	229	202	236	199	<b>1.109</b>	59	44	64	51	52	<b>270</b>
SP	5.591	4.275	3.096	2.556	1.927	<b>17.445</b>	775	1.153	1.052	783	920	<b>4.683</b>
TO	37	39	27	30	30	<b>163</b>	2	1	2	1	6	<b>12</b>

Fuente: Sistema de Informaciones de Mortalidad (SIM/MS), 2010.

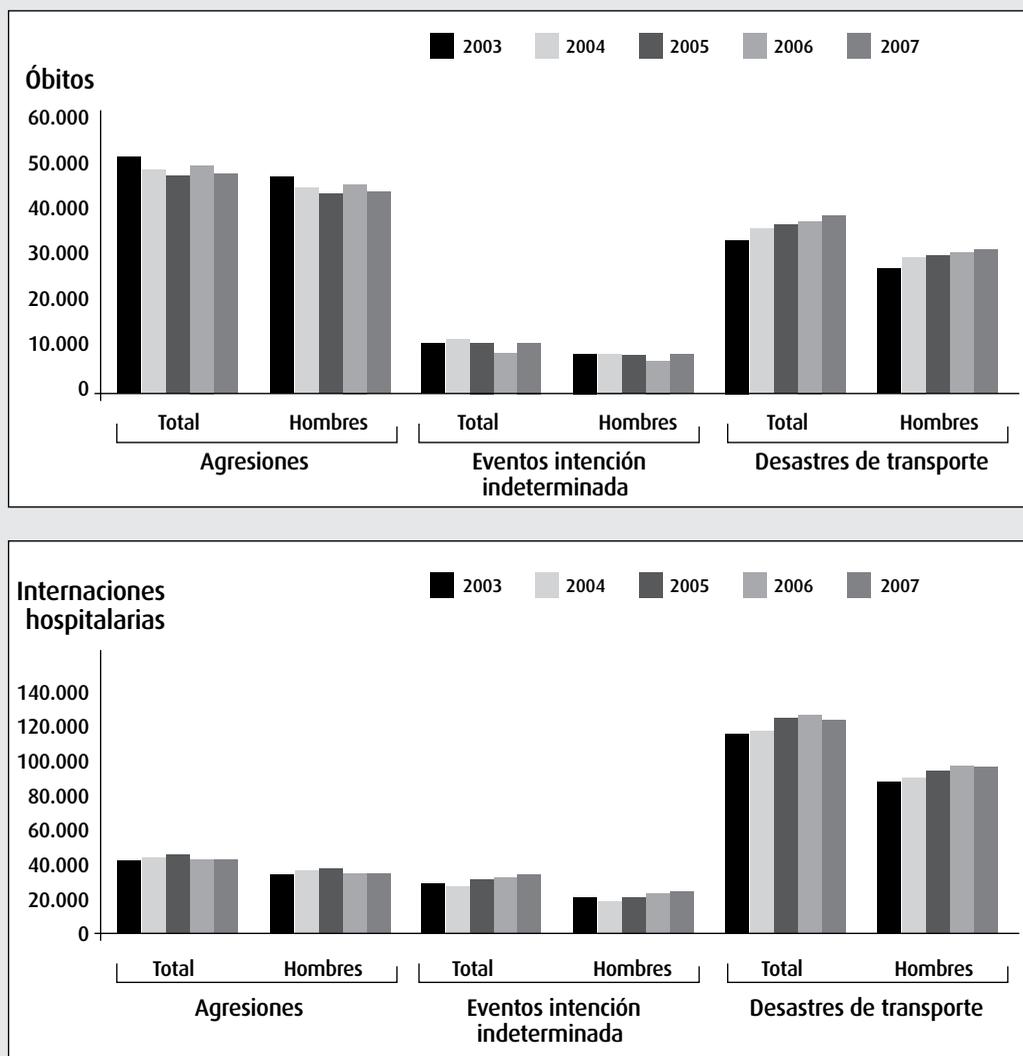
Entre las víctimas de eventos violentos registrados en Brasil, de 2003 a 2007, los hombres representaban a más del 90% de los muertos por agresiones, más del 70% de las víctimas de “eventos cuya intención es indeterminada” y más

del 80% de los óbitos por desastres de transporte, así como más del 70% de los pacientes cuyas internaciones hospitalarias fueron costeadas por el SUS, para el tratamiento de secuelas resultantes de aquellas mismas causas (Gráfico 1).

Se destaca, también, que, en ese período, los hombres respondían por más del 80% de las muertes de personas de entre 15 y 29 años, en Brasil (Gráfico 2), es decir, cuatro hombres fallecidos por cada mujer. Además, entre los óbitos de hombres en la franja eta-

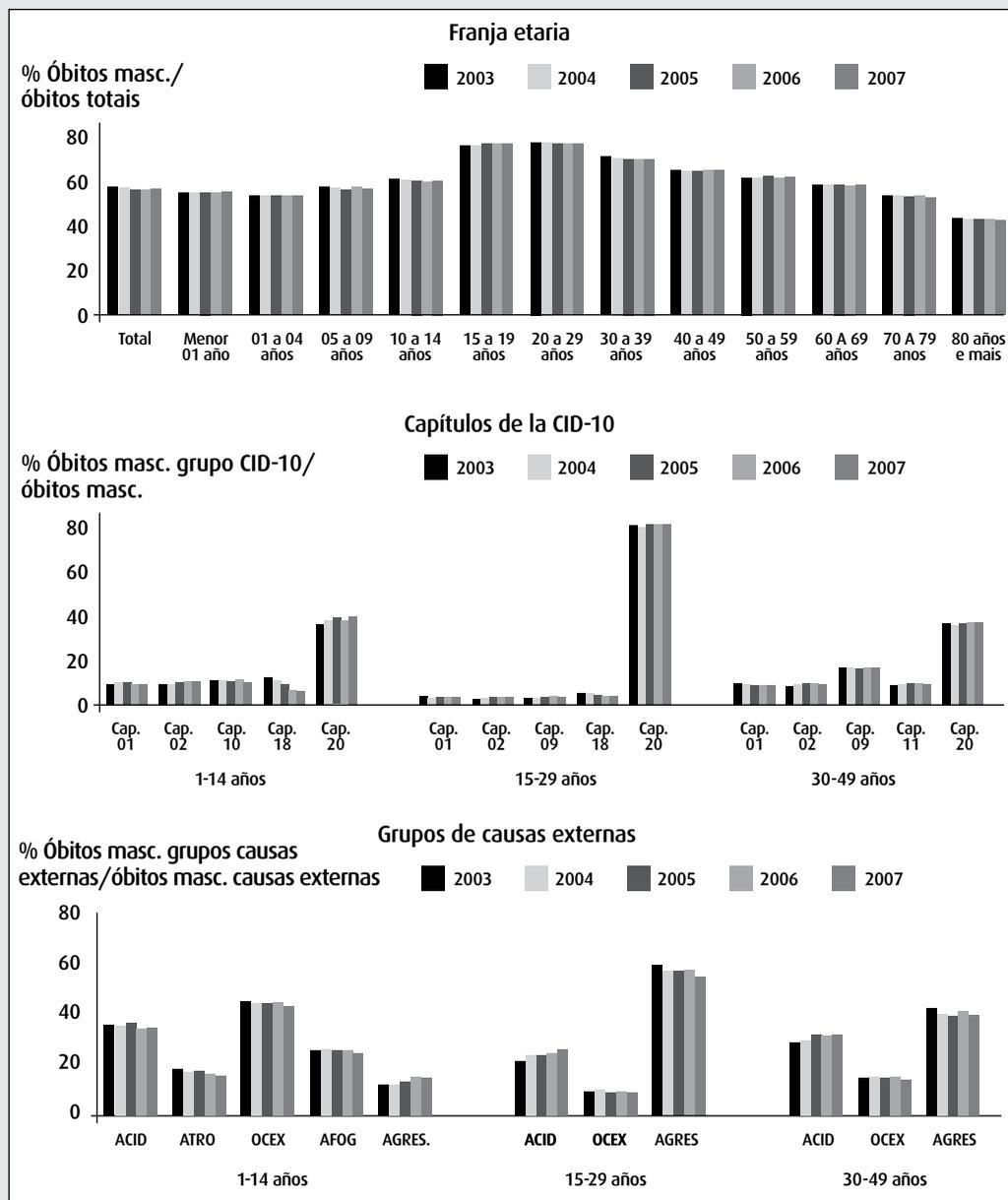
ria de 1 a 49 años, la mayoría fue víctima de causas externas (Código Internacional de Enfermedades CID-10, Capítulo 20), principalmente agresiones, desastres de transporte y otras causas externas de lesiones accidentales (Gráfico 2).

**Gráfico 1**  
**Óbitos e internaciones hospitalarias costeadas por el Sistema Único de Salud (SUS), totales y de hombres, por agresiones, "eventos cuya intención es indeterminada" y desastres de transporte**  
Brasil - 2003-2007



Fuente: Sistema de Informaciones de Mortalidad (SIM/MS), 2010; Sistema de Informaciones Hospitalarias (SIH/SUS), 2010).

## Gráfico 2 Participación de las muertes de hombres en el total de óbitos, por franja etaria, capítulos de la CID-10 y grupos de causas externas Brasil – 2003-2007



Fuente: Sistema de Informaciones de Mortalidad (SIM/MS), 2010.

Nota: Causas de óbito según la CID-10: Capítulo 01, algunas enfermedades infecciosas y parasitarias; Capítulo 02, neoplasias (tumores); Capítulo 09, enfermedades del aparato circulatorio; Capítulo 10, enfermedades del aparato respiratorio; Capítulo 11, enfermedades del aparato digestivo; Capítulo 18, síntomas, señales y hallazgos anormales en pruebas clínicas y de laboratorio; Capítulo 20, causas externas de morbilidad y mortalidad; Grupo V01-V99, desastres o accidentes de transporte (ACID); Grupo V01-V09, pedestre traumatizado en desastre de transporte (ATRO); Grupo W00-X59, otras causas externas de lesiones accidentales (OCEX); Grupo W65-W74, ahogamiento y sumersión accidentales (AFOG); Grupo X85-Y09, agresiones (AGRES). Fuente: SIM/MS, 2010.

Entre los Estados, se verifica que las tasas de mortalidad por agresiones (por 100.000 habitantes) se mantuvieron por encima de los índices registrados en el país, en todos los años entre 2003 y 2007, en Pernambuco, Espírito Santo, Río de Janeiro, Alagoas, Rondonia, Distrito Federal, Mato Grosso, Amapá, Mato Grosso del Sur, Paraná, Roraima, Pará, Sergipe (Gráfico 3). En ese período, el crecimiento de la tasa fue superior al 30% en Alagoas (67,0%), Bahía (60,0%), Pará (44,5%), Río Grande del Norte (36,0%), Maranhão (34,45%) y Paraíba (33,9%), al mismo tiempo que se registró un descenso de más del 10% en el país (12,7%), en São Paulo (58,3%), Rondonia (28,7%), Amapá (24,4%), Río de Janeiro (23,9%), Acre (15,9%) y Mato Grosso (12,5%), además del Distrito Federal (14,3%) (SIM/MS, 2010; DATASUS/MS, 2010).

En las capitales, las tasas de mortalidad por agresiones fueron aún más elevadas que en sus respectivos Estados, alcanzando valores máximos entre 2003 y 2007 en: Recife (91,8 muertes por 100.000 habitantes), Vitória (86,1), Maceió (98,0), Porto Velho (71,4), Belo Horizonte (64,7), João Pessoa (56,6) y Río de Janeiro (56,1) (Gráfico 3) (SIM/MS, 2010; DATASUS/MS, 2010). A título de comparación, en 2007, en Reino Unido y Japón, esa tasa correspondió a 0,4 óbitos por 100.000 habitantes y, en 2005, en los Estados Unidos, a 6,0 muertes (WASELFSZ, 2010).

Se observa también que, entre 2003 y 2007, las tasas de mortalidad por agresiones, en las capitales, aumentaron más de un 20% en Salvador (72,5%), Maceió (59,2%), Fortaleza (36,6%), Porto Alegre (29,9%), João Pessoa (26,7%), São Luis (24,9%), Curitiba (24,2%) y Natal (23,3%), mientras que una reducción de más del 20% fue comprobada

en São Paulo (66,9%), Palmas (40,2%), Río de Janeiro (36,4%), Florianópolis (28,2%), Macapá (26,8%), Aracaju (23,2%), Boa Vista (22,3%), Cuiabá (22,1%) y Río Branco (20,6%) (Gráfico 3) (SIM/MS, 2010; DATASUS/MS, 2010).

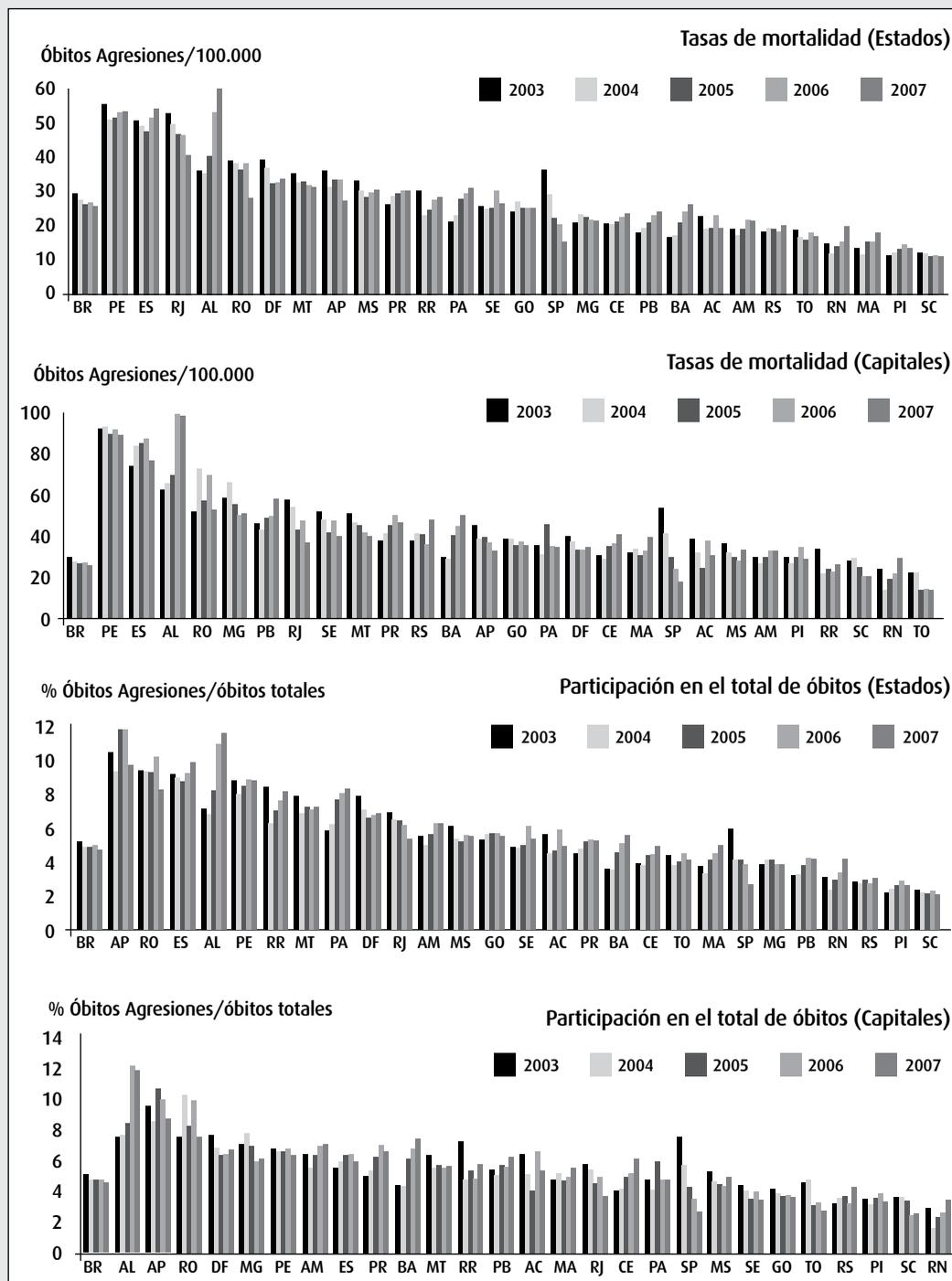
Los datos oficiales (SIM/MS, 2010; DATASUS/MS, 2010) indican, por otro lado, que las tasas de mortalidad por agresiones, entre 2003 y 2007, experimentaron un descenso del 12,7% en Brasil (Gráfico 3). Sobre este resultado, Waiselfisz (2010) menciona que “el número de homicidios creció sistemática y significativamente en Brasil de 1997 hasta 2003, con incrementos en torno al 5% al año. En 2004, esa tendencia se revirtió, cuando el número de homicidios cayó un 5,2% con relación a 2003”.

El autor atribuye esa reducción del número de homicidios a las políticas de desarme desarrolladas en el país, a partir de 2003.

En cuanto a la mortalidad proporcional por agresiones fueron registradas, entre 2003 y 2007, tasas superiores a las del país en Amapá, Rondonia, Espírito Santo, Alagoas, Pernambuco, Roraima, Mato Grosso, Pará, Distrito Federal, Río de Janeiro, Amapá, Mato Grosso del Sur, Goiás, Sergipe, Acre y Paraná (Gráfico 3) (SIM/MS, 2010). En las capitales, las mayores proporciones fueron observadas en Maceió, Macapá, Porto Velho, Brasilia, Belo Horizonte, Recife y Manaus, donde las tasas nacionales fueron superadas en más del 20%, en los cinco años (Gráfico 3) (SIM/MS, 2010).

Se resalta que, para los jóvenes del sexo masculino de entre 15 y 29 años, entre 2003 y 2007, las tasas de mortalidad por agresiones alcanzaron el

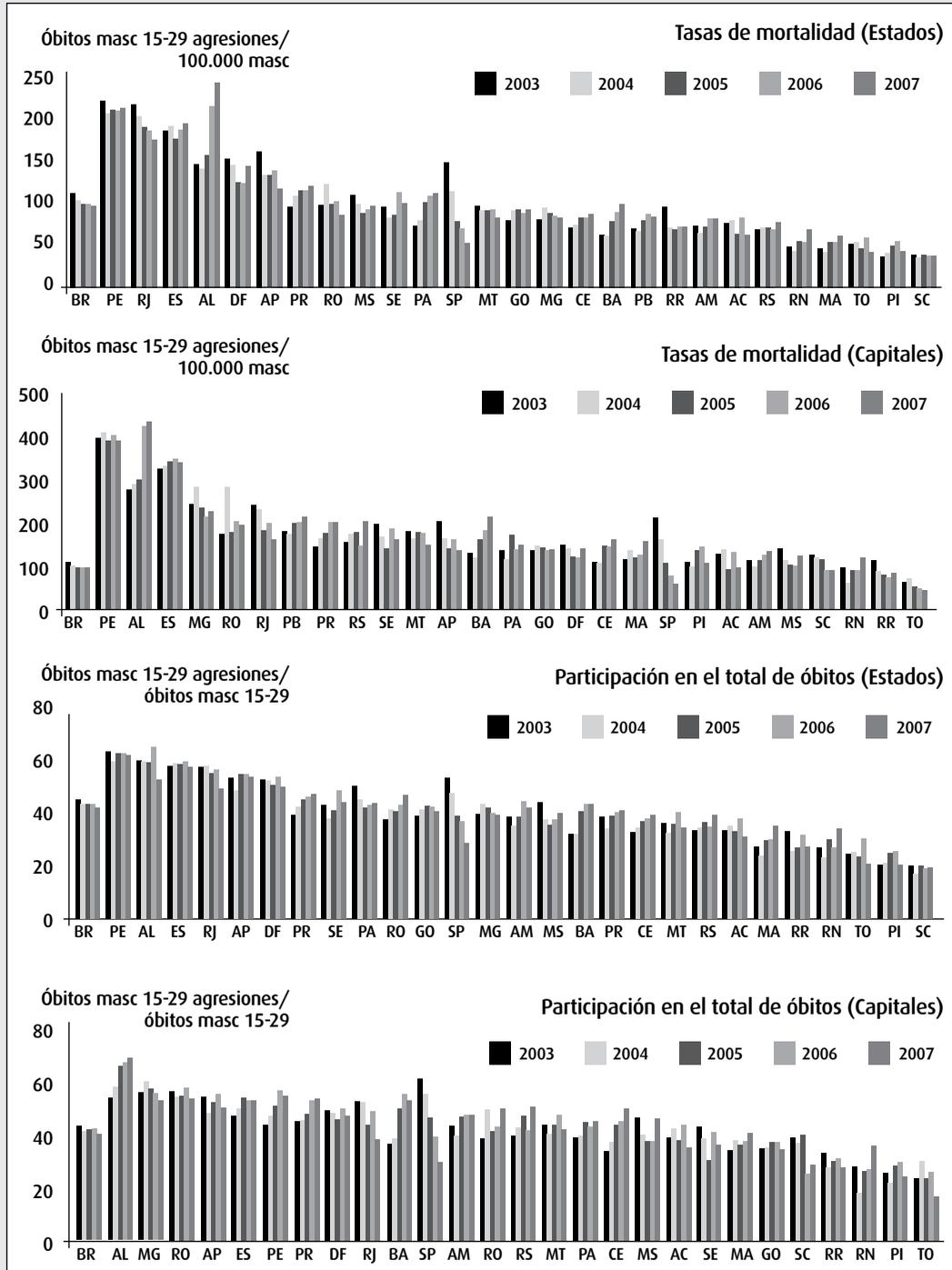
**Gráfico 3**  
**Tasas de mortalidad por agresiones (1) y participación de los óbitos por agresiones en el total de óbitos**  
 Estados brasileños y capitales - 2003-2007



Fuente: Sistema de Informaciones de Mortalidad (SIM/MS), 2010; Datasus/MS, 2010.  
 (1) Por 100.000 habitantes.

La mortalidad por agresiones y desastres de transporte en Brasil, de 2003 a 2007  
 Sônia Corina Hess y Ana Paula Alvarenga

**Gráfico 4**  
**Tasas de mortalidad por agresiones (1) de hombres de 15 a 29 años**  
**y participación en el total de óbitos masculinos de 15 a 29 años**  
**Estados brasileños y capitales - 2003-2007**



Fuente: Sistema de Informaciones de Mortalidad (SIM/MS), 2010; Datasus/MS, 2010.  
 (1) Por 100.000 habitantes.

máximo índice en el país en 2003 (107,2 muertes por 100.000 habitantes), valor que fue ampliamente superado, en todos los años del período analizado, en los estados de Pernambuco, Río de Janeiro, Espírito Santo, Alagoas, Amapá y en el Distrito Federal, así como en las capitales Recife, Maceió, Vitória, Belo Horizonte, Porto Velho, Río de Janeiro y João Pessoa (Gráfico 4). Por lo tanto, entre 2003 y 2007, en aquellos lugares, fue ampliamente sobrepasada la tasa de mortalidad por agresiones constatada, en 2006, en el país más violento del mundo (El Salvador, con 50,1 óbitos por 100.000 habitantes) (WASELFSZ, 2010).

Notablemente, en 2007, del total de óbitos de hombres con entre 15 y 29 años, los homicidios respondieron a un 61,9% en Pernambuco, 65,5% en Alagoas, 57,4% en Espírito Santo, 49,2% en Río de Janeiro, 53,5% en Amapá y 49,2% en el Distrito Federal (Gráfico 4), superando también la tasa nacional (41,9% del total de aquellos óbitos) en Maceió (71,4%), Curitiba (57,0%), Recife (56,1%), João Pessoa (56,0%), Belo Horizonte (55,6%), Vitória (55,1%), Salvador (54,9%), Macapá (52,4%) y Brasília (49,2%) (SIM/MS, 2010).

Los datos presentados tornan relevantes las conclusiones de estudiosos tales como Souza y Lima (2007):

En 2003, 51.043 brasileños fueron asesinados. ¡Fueron casi 140 muertes por día! Peor aún, las denuncias cotidianas hechas por los medios de comunicación y todo el conocimiento adquirido por los estudios ya realizados no se han usado para el desarrollo de mecanismos sólidos de enfrentamiento a esta cuestión. ¡Y encima concurren en la banalización del fenómeno! A su vez, las tímidas medidas adoptadas contribuyeron a un

entendimiento fatalista con relación a este fenómeno y fortalecieron ideas de debilitamiento del Estado y de sus instituciones frente a la criminalidad, generando miedo y sensación de inseguridad en los sujetos y en el imaginario colectivo.

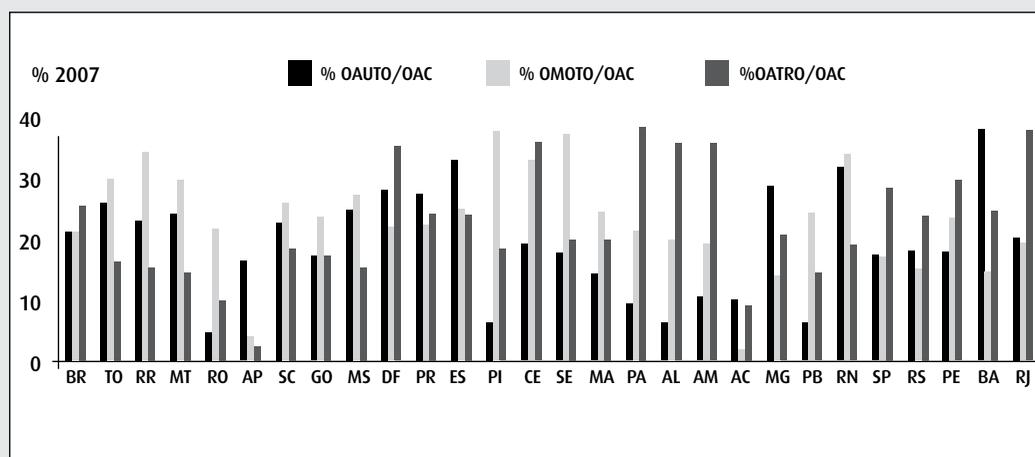
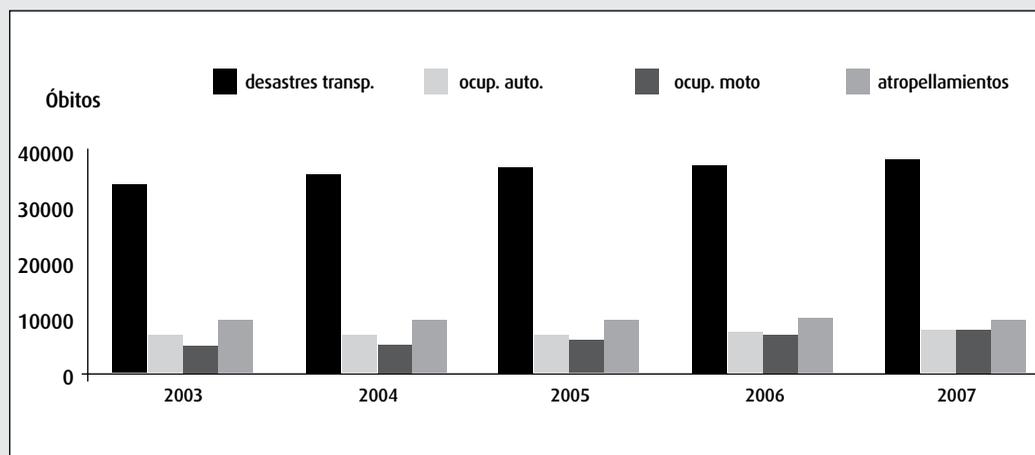
Con relación a los desastres de transporte (CID-10: gran grupo V01-V99), los datos de la Tabla 1 muestran que el número de víctimas aumentó en 14,3% en Brasil, entre 2003 y 2007 (33.620 muertes en 2003 y 38.419 en 2007) (SIM/MS, 2010). Aunque los atropellamientos (CID-10: grupo V01-V09) hayan respondido por el mayor número de víctimas de desastres de transporte en el país, hubo una reducción de óbitos por esta causa, pasando de 9.991, en 2003, a 9.657, en 2007. Al mismo tiempo, los óbitos de ocupantes de motocicletas (CID-10: grupo V20-V29) aumentaron un 89,1%, en el período (4.271 en 2003 y 8.078 en 2007), superando, en este último año, las 7.982 muertes de ocupantes de automóviles (CID-10: grupo V40-V49) (Gráfico 5). En 2007, en Tocantins, Roraima, Mato Grosso, Rondonia, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso del Sur, Piauí, Sergipe, Maranhão, Paraíba y Río Grande del Norte, la mayor parte de las víctimas de desastres de transporte se desplazaba en motocicletas (Gráfico 5) (SIM/MS, 2010).

Las tasas de mortalidad por desastres de transporte, en Brasil, presentaron valores crecientes: 19,0 óbitos por 100.000 habitantes, en 2003, y 20,3, en 2007. En todos los años del período, tales tasas fueron superadas en Mato Grosso, Santa Catarina, Tocantins, Mato Grosso del Sur, Paraná, Goiás, Espírito Santo, Roraima, Rondonia y en el Distrito Federal, así como en la mayoría de las capitales, excepto en Manaus, Río de Janeiro, São Paulo, Salvador y Natal (Gráfico 6). Entre

Gráfico 5

Óbitos por desastres de transporte, por tipo, y participación de los óbitos de ocupantes de automóviles (OAUTO/OAC), de ocupantes de motocicletas (OMOTO/OAC) y atropellamientos (OATRO/OAC) en el total de óbitos por desastres de transporte (OAC)

Estados brasileños - 2003-2007

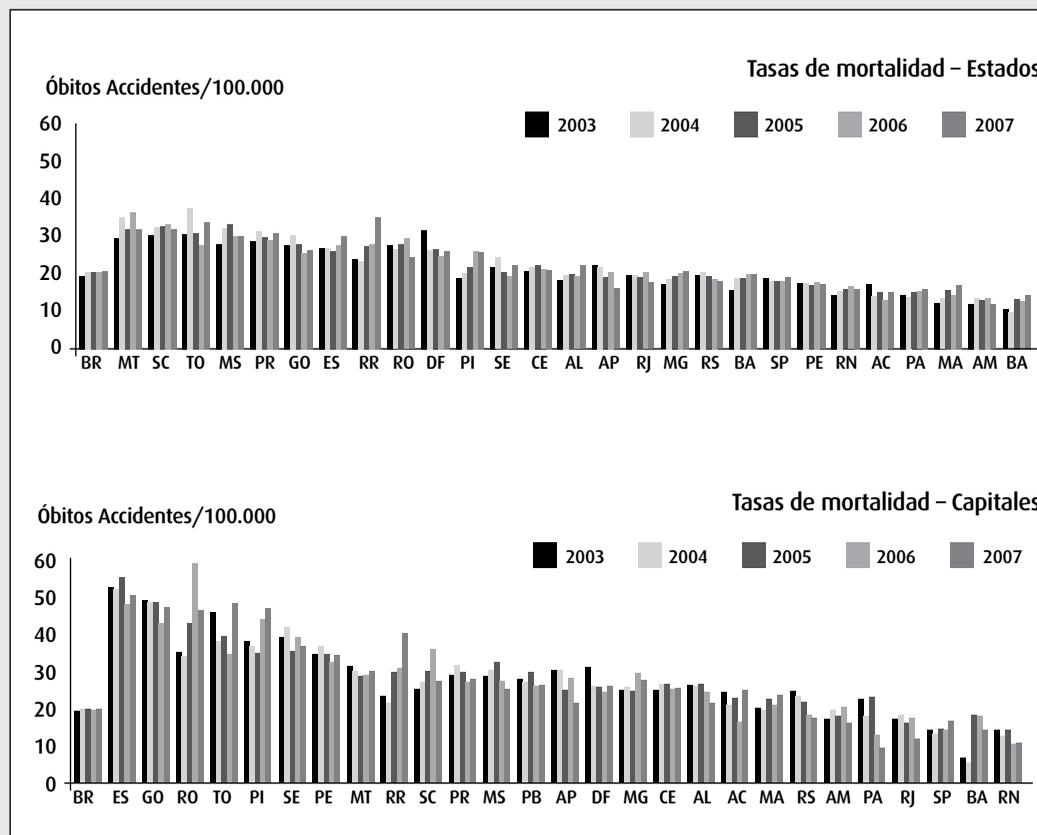


Fuente: Sistema de Informaciones de Mortalidad (SIM/MS), 2010; Datasus/MS, 2010.

2003 y 2007, estos índices aumentaron más de un 20% en Roraima (48,5%), Bahía (43,4%), Maranhão (43,1%), Piauí (38,4%), Paraíba (28,6%), Alagoas (20,5%) y Minas Gerais (20,5%), así como en Salvador (108,1%), Boa Vista (72,0%), Porto Velho (32,1%) y Teresina (22,5%), mientras que una reducción superior

al 10% fue observada en Amapá (27,6%), Distrito Federal (17,1%), Acre (13,8%) y Rondonia (12,6%), además de Belém (56,6%), Río de Janeiro (31,5%), Porto Alegre (28,2%), Natal (25,3%), Maceió (18,6%), Brasília (17,1%) y Campo Grande (11,8%) (Gráfico 6) (SIM/MS, 2010; DATASUS/MS, 2010).

## Gráfico 6 Tasas de mortalidad por desastres o accidentes de transporte (1), según lugar del suceso Estados brasileños y capitales - 2003-2007



Fuente: Sistema de Informaciones de Mortalidad (SIM/MS), 2010; Datasus/MS, 2010.  
(1) Por 100.000 habitantes.

Se verifica que, entre 2003 y 2007, tanto en el total de Brasil como en todos los Estados y capitales, las tasas de mortalidad por desastres de transporte sobrepasaron el índice constatado en los Estados Unidos (14,6 óbitos por 100.000 habitantes), en 2006 (NCHS, 2010).

Los registros de la flota de vehículos (DENATRAN, 2010) y de los óbitos resultantes de desastres de transporte (SIM/MS, 2010) revelan

que, entre 2003 y 2007, la flota total de vehículos aumentó en proporciones superiores al número de óbitos resultantes de desastres de transporte registrados en Brasil y en todos los Estados (Tabla 5); y que el aumento del número de óbitos de motoristas traumatizados en desastres de transporte superó en más de un 20% el crecimiento de la flota de motocicletas en Roraima, Paraíba, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Mato Grosso del Sur y Distrito Federal (Tabla 6).

**Tabla 5**  
**Óbitos por desastres de transporte y flota total de vehículos, según el lugar del suceso**  
 Estados brasileños – 2003-2007

Lugar del suceso	Óbitos por desastres de transporte						*Δ,%	Flota total de vehículos					*Δ,%
	2003	2004	2005	2006	2007	2003		2004	2005	2006	2007		
BR	33.620	35.674	36.611	37.249	38.419	<b>14,3</b>	35.708.673	39.240.875	42.071.961	45.372.640	49.644.025	<b>39,0</b>	
AC	101	87	99	85	102	<b>1,0</b>	53.324	65.692	73.208	82.758	95.292	<b>78,7</b>	
AL	525	571	595	579	669	<b>27,4</b>	203.025	236.993	256.931	280.363	310.083	<b>52,7</b>	
AM	340	404	414	437	382	<b>12,4</b>	225.735	273.016	308.268	343.035	381.650	<b>69,1</b>	
AP	116	119	110	123	100	<b>-13,8</b>	38.948	49.118	56.765	65.794	75.486	<b>93,8</b>	
BA	1.310	1.326	1.790	1.753	1.968	<b>50,2</b>	987.119	1.173.603	1.292.025	1.424.983	1.592.620	<b>61,3</b>	
CE	1.586	1.686	1.766	1.704	1.736	<b>9,5</b>	774.866	893.544	964.769	1.058.587	1.183.698	<b>52,8</b>	
DF	684	585	610	581	630	<b>-7,9</b>	692.241	778.926	826.302	891.013	973.949	<b>40,7</b>	
ES	859	874	878	949	1.054	<b>22,7</b>	597.603	692.588	753.475	829.534	933.849	<b>56,3</b>	
GO	1.454	1.629	1.563	1.437	1.505	<b>3,5</b>	1.135.102	1.330.876	1.444.165	1.574.386	1.762.434	<b>55,3</b>	
MA	682	766	909	850	1.041	<b>52,6</b>	255.802	318.121	362.537	412.519	481.718	<b>88,3</b>	
MG	3.129	3.518	3.615	3.862	4.007	<b>28,1</b>	3.659.268	4.133.805	4.429.807	4.796.027	5.271.000	<b>44,0</b>	
MS	601	707	749	689	698	<b>16,1</b>	481.503	566.889	614.966	663.972	730.574	<b>51,7</b>	
MT	769	943	888	1.038	928	<b>20,7</b>	479.507	609.284	674.792	730.609	816.276	<b>70,2</b>	
PA	918	911	1.011	1.054	1.112	<b>21,1</b>	353.786	442.530	497.802	554.892	635.299	<b>79,6</b>	
PB	541	656	665	713	722	<b>33,5</b>	300.591	349.733	379.446	419.784	476.455	<b>58,5</b>	
PE	1.405	1.423	1.427	1.453	1.450	<b>3,2</b>	868.080	983.547	1.053.828	1.142.940	1.261.724	<b>45,3</b>	
PI	541	585	643	781	785	<b>45,1</b>	213.179	264.570	294.827	333.317	378.005	<b>77,3</b>	
PR	2.809	3.136	3.028	2.978	3.211	<b>14,3</b>	2.766.093	3.233.503	3.488.343	3.739.741	4.077.232	<b>47,4</b>	
RJ	2.856	2.921	2.936	3.137	2.726	<b>-4,6</b>	2.769.713	3.034.980	3.186.100	3.360.294	3.602.571	<b>30,1</b>	
RN	399	437	461	487	479	<b>20,1</b>	314.324	371.990	408.867	455.822	520.150	<b>65,5</b>	
RO	399	386	427	456	381	<b>-4,5</b>	214.975	266.398	296.763	328.919	371.327	<b>72,7</b>	
RR	84	85	105	111	145	<b>72,6</b>	48.397	59.304	64.557	72.146	84.659	<b>74,9</b>	
RS	2.029	2.113	2.045	1.985	1.954	<b>-3,7</b>	2.898.943	3.281.785	3.469.240	3.665.308	3.912.010	<b>34,9</b>	
SC	1.683	1.836	1.899	1.962	1.934	<b>14,9</b>	1.743.279	205.4928	2.241.769	2.437.535	2.670.284	<b>53,2</b>	
SE	404	454	393	376	445	<b>10,1</b>	225.735	230.859	248.387	269.323	297.682	<b>31,9</b>	
SP	7.025	7.045	7.184	7.305	7.802	<b>11,1</b>	12.069.774	13.367.137	14.176.475	15.187.281	16.464.703	<b>36,4</b>	
TO	370	471	400	364	453	<b>22,4</b>	129.533	177.156	207.547	251.758	283.295	<b>118,7</b>	

Fuente: Sistema de Informaciones de mortalidad (SIM/MS), 2010; Denatran, 2010.

$$^* \Delta = [100 * (\text{número}_{2007} - \text{número}_{2003}) / \text{número}_{2003}]$$

### Mapas de la mortalidad por agresiones y desastres de transporte

En la aplicación de las técnicas estadísticas bayesianas, el tratamiento matemático de la tasa de cada área considera las informaciones de su ve-

acidad y, cuando hay extensas áreas con pequeños números de casos, el análisis repercute en resultados insatisfactorios (CASTRO et al., 2004; SANTOS et al., 2005). Por eso, tal metodología no fue aplicada al estudio de los datos referen-

**Tabela 6**  
**Óbitos de motoristas en desastres de transporte y flota de**  
**motocicletas, según lugar del suceso**  
**Estados brasileños (2003-2007)**

Lugar del suceso	Óbitos de motoristas						Flota de motocicletas					*Δ, %
	2003	2004	2005	2006	2007	*Δ, %	2003	2004	2005	2006	2007	
BR	4.271	5.042	5.974	7.162	8.078	<b>89,1</b>	5.002.302	6.079.361	6.934.150	7.989.925	9.410.110	<b>88,1</b>
AC	8	7	6	6	2	<b>-75,0</b>	14957	19.951	23.364	27.623	33.320	<b>122,8</b>
AL	73	84	102	115	132	<b>80,8</b>	37.007	51.144	57.849	65.242	75.508	<b>104,0</b>
AM	43	60	79	61	73	<b>69,8</b>	33.461	48.477	58.646	66.412	77.531	<b>131,7</b>
AP	4	8	2	11	4	<b>0,0</b>	7.843	11.310	14.683	17.440	20.322	<b>159,1</b>
BA	152	150	258	234	286	<b>88,2</b>	163.934	23.7785	279.426	326.889	393.146	<b>139,8</b>
CE	444	493	499	587	570	<b>28,4</b>	226.429	282.658	316.018	36.2538	425.963	<b>88,1</b>
DF	53	45	92	90	139	<b>162,3</b>	38.831	53.579	59.981	68.549	82.095	<b>111,4</b>
ES	112	125	153	199	262	<b>133,9</b>	101.040	126.668	141.746	161.541	191.876	<b>89,9</b>
GO	208	287	305	328	347	<b>66,8</b>	216.789	274.425	308.259	347.493	407.134	<b>87,8</b>
MA	121	117	202	204	252	<b>108,3</b>	79.088	113.271	137.107	161.009	196.449	<b>148,4</b>
MG	277	361	395	471	563	<b>103,2</b>	585.046	736.361	831.320	966.369	1.149.831	<b>96,5</b>
MS	81	73	156	163	187	<b>130,9</b>	88.539	114.184	131.285	149.374	175.555	<b>98,3</b>
MT	157	181	198	221	274	<b>74,5</b>	119.880	159.983	183.598	206.177	243.287	<b>102,9</b>
PA	148	159	181	189	237	<b>60,1</b>	80.520	120.774	146.500	170.479	204.365	<b>153,8</b>
PB	40	81	135	103	174	<b>335,0</b>	67.325	89.039	101.317	117.415	141.969	<b>110,9</b>
PE	261	259	289	325	336	<b>28,7</b>	174.088	221.176	249.234	286.485	338.287	<b>94,3</b>
PI	129	189	227	267	295	<b>128,7</b>	67.842	96.136	112.335	132.432	156.623	<b>130,9</b>
PR	313	414	502	566	714	<b>128,1</b>	309.347	410.411	471.376	540.082	632.101	<b>104,3</b>
RJ	297	337	406	525	533	<b>79,5</b>	184.202	236.192	267.755	307.631	372.064	<b>102,0</b>
RN	110	95	112	151	160	<b>45,5</b>	79.222	99.432	113.034	130.593	158.627	<b>100,2</b>
RO	44	64	58	104	81	<b>84,1</b>	83.876	105.010	118.161	131.705	151.521	<b>80,6</b>
RR	15	16	29	29	49	<b>226,7</b>	16.188	21.166	23.483	27.254	32.343	<b>99,8</b>
RS	187	248	259	282	298	<b>59,4</b>	345.995	447.973	503.176	566.747	639.379	<b>84,8</b>
SC	325	362	399	486	493	<b>51,7</b>	273.871	354.914	405.229	460.254	520.589	<b>90,1</b>
SE	102	116	106	127	163	<b>59,8</b>	42.144	5.4883	61.510	68.806	78.967	<b>87,4</b>
SP	449	573	695	1.207	1.321	<b>194,2</b>	1.226.168	1.538.892	1.756.435	2.051.343	2.424.315	<b>97,7</b>
TO	117	138	129	111	133	<b>13,7</b>	36.678	53.567	61.323	72.043	86.943	<b>137,0</b>

Fuente: Sistema de Informaciones de Mortalidad (SIM/MS), 2010; Denatran, 2010.  
 $^* \Delta = [100 * (\text{número}_{2007} - \text{número}_{2003}) / \text{número}_{2003}]$ .

tes a la mortalidad en los estados de Rondonia, Acre, Amapá, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins, Maranhão, Piauí, Mato Grosso del Sur y Mato Grosso, en los cuales, entre 2003 y 2007, muchas microrregiones presentaron números bajos

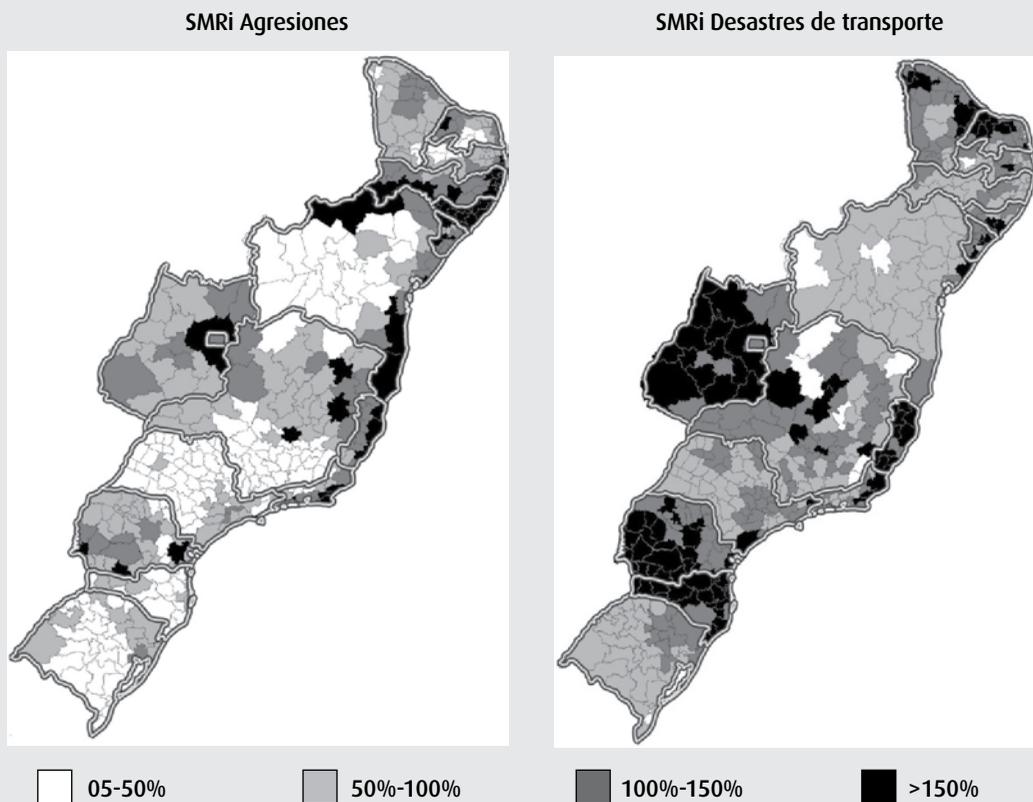
de óbitos registrados en el SIM/MS (2010), para las causas de muerte investigadas.

Los datos del SIM/MS (2010) referentes a los óbitos por agresiones o desastres de transporte,

registrados entre 2003 y 2007 según el lugar del suceso en las microrregiones, fueron analizados por la aplicación del método estadístico de Bayes, obteniéndose los valores esperados *a posteriori* para 2007, de las razones de mortalidad estandarizadas ajustadas (SMR<sub>i</sub>) en cada una de las 425 microrregiones de los Estados de Río Grande del Sur, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Río de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Goiás, Bahía, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Río Grande del Norte, Ceará y del Distrito Federal

(Mapa 1). Los mapas describiendo las tasas de mortalidad calculadas así fueron elaborados con los valores multiplicados por 100 e indican la probabilidad de que el SMR<sub>i</sub> para cada una de las microrregiones investigadas sobrepase, o no, los valores esperados para toda la región abarcada por el estudio. Las microrregiones con SMR<sub>i</sub> superiores a 150 tuvieron estas tasas, como mínimo, 50% por encima del valor estadísticamente proyectado, indicando que, en aquellos lugares, la incidencia de muertes por las causas investiga-

**Mapa 1**  
**Valores proyectados de las razones de mortalidad estandarizadas (SMR<sub>i</sub>), según el lugar del suceso en las microrregiones, para los óbitos por agresiones y desastres de transporte en relación al total de óbitos de la región**  
 Estados seleccionados – 2007



Fuente: Sistema de Informaciones de Mortalidad (SIM/MS), 2010; Datasus/MS, 2010; Inpe, 2010.

**Tabla 7**  
**Óbitos por agresiones y desastres de transporte con lugar de residencia ignorado en las microrregiones**  
**Estados brasileños – 2003-2007**

Local de ocurrencia	Agresiones					Total	Desastres de transporte					Total
	2003	2004	2005	2006	2007		2003	2004	2005	2006	2007	
AC	12	0	1	1	0	14	1	0	0	1	0	2
AL	0	0	0	0	9	9	0	1	1	0	0	2
AM	0	0	0	1	1	2	0	2	0	0	1	3
AP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BA	31	37	62	68	84	282	9	7	27	27	33	103
CE	0	46	0	0	1	47	0	30	1	0	0	31
ES	0	0	0	6	10	16	3	1	3	1	1	9
GO	12	8	4	15	28	67	4	4	3	14	12	37
MA	0	0	0	3	3	6	0	0	0	1	0	1
MG	21	42	42	38	43	186	7	8	15	30	26	86
MS	28	18	16	0	0	62	20	22	12	0	0	54
MT	20	12	26	10	6	74	1	7	5	2	4	19
PA	1	5	6	19	22	53	2	3	0	4	2	11
PB	14	14	2	16	2	48	7	6	4	7	1	25
PE	77	73	75	49	93	367	25	23	11	13	22	94
PI	0	1	0	1	5	7	1	0	2	0	4	7
PR	19	18	16	30	44	127	15	12	8	7	19	61
RJ	634	550	386	581	519	2.670	63	60	30	42	36	231
RN	1	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0
RO	10	6	3	5	1	25	1	2	0	4	3	10
RR	1	0	0	1	0	2	0	0	0	0	1	1
RS	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	2
SC	0	0	1	0	0	1	2	0	1	1	0	4
SE	0	10	4	0	0	14	0	5	3	2	0	10
SP	635	475	385	135	107	1.737	293	206	202	83	69	853
TO	0	0	0	1	6	7	0	0	0	0	1	1

Fuente: Sistema de Informaciones de Mortalidad (SIM/MS).

das fue, por lo menos, un 50% superior a lo esperado. Los resultados indican que, en el Estado de Alagoas, todas las microrregiones presentaron tasas  $SMR_i$  para óbitos por agresiones mayores que la media de la región investigada, y ocurría lo mismo en muchas microrregiones cercanas al Distrito Federal y en los Estados de Espírito

Santo, Bahía y Pernambuco, así como en otros lugares dispersos en Paraná, Minas Gerais, Río de Janeiro, Sergipe, Paraíba y Río Grande del Norte (Mapa 1). Con relación a la mortalidad por desastres de transporte, en Santa Catarina, Paraná, Goiás y Espírito Santo, la mayoría de las microrregiones registró un  $SMR_i$  superior a 150, así

como en microrregiones dispersas en los Estados de São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais, Bahía, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Río Grande del Norte y Ceará (Mapa 1).

Se destaca que en los datos del SIM/MS (2010) de 2003 a 2007, referentes a los óbitos por agresiones y desastres de transporte en las microrregiones, existen muchos registros de óbitos con lugar de residencia ignorado (Tabla 7). Tal hecho repercute en la obtención de resultados menos precisos, en el caso de que las informaciones según el lugar de residencia, y no aquellas según el lugar del suceso, sean utilizadas en la investigación de la distribución espacial de aquellas muertes en las microrregiones do país.

### Conclusión

De acuerdo con los registros del Sistema de Informaciones de Mortalidad del Ministerio de Sanidad (SIM/MS), en el país, entre 2003 y 2007, ocurrieron 243.847 muertes por agresiones, 54.481 resultantes de “eventos cuya intención es indeterminada” y 181.573 en desastres de transportes, totalizando 479.901 óbitos. Estos números revelan que, en Brasil, la violencia ha generado un número de víctimas muy superior a los óbitos resultantes de conflictos recientes, como la guerra de Bosnia (176.000 muertos, de 1991 a 1995).

También son impresionantes los números de internaciones hospitalarias costeadas por el SUS, entre 2003 y 2007, para el tratamiento de secuelas de agresiones, “eventos cuya intención es indeterminada” y desastres de transporte, que sumaron en el período estudiado, respectivamente, 224.138, 156.482 y 606.096 atenciones.

Entre 2003 y 2007, los hombres respondieron por más del 90% de los muertos por agresiones, más del 70% de las víctimas de “eventos cuya intención es indeterminada” y más del 80% de los fallecidos debido a desastres de transporte. También eran del sexo masculino más del 70% de los pacientes cuyas internaciones hospitalarias fueron costeadas por el SUS, para el tratamiento de secuelas resultantes de esas mismas causas.

Otro dato relevante es que, entre 2003 y 2007, los hombres representaban cerca del 80% de los fallecidos, en Brasil, con edades de entre 15 y 29 años, es decir, cuatro hombres muertos por cada mujer. Además, entre los óbitos masculinos en la franja etaria de 1 a 49 años, la mayoría fue víctima de causas externas de óbito, principalmente agresiones, desastres de transporte y otras causas externas de lesiones accidentales.

Se destaca que, para los jóvenes del sexo masculino de 15 a 29 años, entre 2003 y 2007, las tasas de mortalidad por agresiones alcanzaron el valor máximo en el país en 2003 (107,2 muertes por 100.000 habitantes), de manera que tal índice fue ampliamente superado, en todos los años del período, en Pernambuco, Río de Janeiro, Espírito Santo, Alagoas, Amapá y en el Distrito Federal, así como en las capitales Recife, Maceió, Vitória, Belo Horizonte, Porto Velho, Río de Janeiro y João Pessoa.

En 2007, los homicidios fueron los responsables del 41,9% de los óbitos de jóvenes del sexo masculino de 15 a 29 años, siendo esa media sobrepasada en Pernambuco (61,9%), Alagoas (65,5%), Espírito Santo (57,4%), Río de Janeiro

ro (49,2%), Amapá (53,5%) y Distrito Federal (49,2%), así como en Maceió (71,4%), Curitiba (57,0%), Recife (56,1%), João Pessoa (56,0%), Belo Horizonte (55,6%), Vitória (55,1%), Salvador (54,9%), Macapá (52,4%) y Brasília (49,2%).

Con relación a los desastres de transporte, las muertes aumentaron un 14,3% en Brasil, entre 2003 y 2007, con los atropellamientos respondiendo por el mayor número de víctimas en esta categoría. Mientras tanto, los óbitos de ocupantes de motocicletas crecieron un 89,1%, en el período, superando, en 2007, a las muertes de ocupantes de automóviles. En este último año, en Tocantins, Roraima, Mato Grosso, Rondonia, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso del Sur, Piauí, Sergipe, Maranhão, Paraíba y Río Grande del Norte la mayor parte de las víctimas de desastres de transporte ocupaba motocicletas. En Brasil, entre 2003 y 2007, las tasas de mortalidad por desastres de transporte pasaron de 19,0 a 20,3 óbitos por 100.000 habitantes. En todos los años del período, tales tasas fueron superadas en Mato Grosso, Santa Catarina, Tocantins, Mato Grosso del Sur, Paraná, Goiás, Espírito Santo, Roraima, Rondonia y en el Distrito Federal, así como en la mayoría de las capitales, excepto Manaus, Río de Janeiro, São Paulo, Salvador y Natal.

La aplicación del método estadístico de Bayes a los registros del SIM/MS de 2003 a 2007,

referentes a los óbitos por agresiones y desastres de transporte, registrados según el lugar del suceso en las 425 microrregiones de los estados de Río Grande del Sur, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Río de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Goiás, Bahía, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Río Grande del Norte, Ceará y del Distrito Federal rindieron mapas que revelaron que, en Alagoas, todas las microrregiones presentaron tasas para óbitos por agresiones mayores que la media de la región investigada, ocurriendo lo mismo en muchas microrregiones en torno al Distrito Federal y en los Estados de Espírito Santo, Bahía y Pernambuco y otros lugares dispersos en Paraná, Minas Gerais, Río de Janeiro, Sergipe, Paraíba y Río Grande del Norte. Con relación a la mortalidad por desastres de transporte, el mapa reveló que en Santa Catarina, Paraná, Goiás y Espírito Santo, la mayoría de las microrregiones presentó tasas de mortalidad un 50% por encima de aquella verificada para la región investigada, así como en microrregiones dispersas en los Estados de São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais, Bahía, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Río Grande del Norte y Ceará.

Los datos presentados en el presente trabajo evidencian la necesidad de priorizar la violencia como un problema relevante de salud pública en el país e investigar los determinantes sociales que influyen en ese cuadro.

1. *Agradecemos a la doctora Carmencita Sanches Lang, médica de la Secretaría de Estado de Sanidad de Mato Grosso del Sur, las orientaciones relativas a la captación de los datos del SIM/MS, y a Luiza Spengler Coelho, la revisión del texto.*

## Referencias bibliográficas

- ANDRADE, S. M. O.; PONTES, E. R. J. C.; CONTINI, M. L. F.; GOMES, A. M.; NACHIF, M. C. A. Víctimas da violência em Campo Grande: um retrato de seis anos revelado pelos dados oficiais. **Saúde & Soc.**, 17(3): 201-10, 2008.
- BASTOS, M. F. R. P.; PEREIRA, J. A.; SMARZARO, D. C.; COSTA, E. F.; BOSSANEL, R. C. L.; OLIOSSA, D. M. S.; PEREIRA, J. G. P.; FEITOSA, H. N.; COSTA, M. F.; OLIVEIRA, F. J. P.; FÁVERO, J. L.; MACIEL, E. L. N. Análise ecológica dos acidentes e da violência letal em Vitória, ES. **Rev. Saúde Pública**, 43(1): 123-32, 2009.
- BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde. **Saúde Brasil 2007, uma análise da situação de saúde**. Perfil de mortalidade do brasileiro. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/coletiva\\_saude\\_061008.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/coletiva_saude_061008.pdf)>. Acesso em: abr. 2010.
- CASTRO, M. S. M.; VIEIRA, V. A.; ASSUNÇÃO, R. M. Padrões espaço-temporais da mortalidade por câncer de pulmão no sul do Brasil. **Rev. Bras. Epidemiol.**, 7(2): 131-43, 2004.
- CAVALINI, L. T.; LEON, A. C. M. P. Correção de sub-registros de óbitos e proporção de internações por causas mal definidas. **Rev. Saúde Pública**, 41: 85-93, 2007.
- CLAYTON, D. E.; KALDOR, J. Empirical Bayes estimates of age-standardized relative risks for use in disease mapping. **Biometrics**, 43(3): 671-81, 1987.
- DATASUS/MS. **Estimativas populacionais**. Disponível em: <<http://tabnet.DATASUS/MS.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/popuf.def>>. Acesso em: mar. 2010.
- DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito. **Frota de veículos**. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>>. Acesso em jun. 2010.
- DRUMOND Jr., M.; LIRA, M. M. T. A.; FREITAS, M.; NITRINI, T. M. V.; SHIBAO, K. Avaliação da qualidade das informações de mortalidade por acidentes não especificados e eventos com intenção indeterminada. **Rev. Saúde Pública**, 33(3): 273-80, 1999.
- GAWRYSZEWSKI, V. P.; SCARPELINI, S.; DIB, J. A.; JORGE, M. H. P. M.; PEREIRA Jr., G. A.; MORITA, M. Atendimentos de emergência por lesões decorrentes de causas externas: características das vítimas e local de ocorrência, estado de São Paulo, Brasil, 2005. **Cad. Saúde Pública**, 24(5): 1121-9, 2008.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Microrregiões**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default\\_div\\_int.shtm?c=1](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1)>. Acesso em: abr. 2010.
- INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Projeto TerraView**. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/terraview/index.php>>. Acesso em: abr. 2010.
- JACOBSON, L. S. V.; ANDRADE, C. L. T.; CARMO, C. N.; MOURÃO, D. S.; HACON, S. S. Evolução da mortalidade por causas externas no estado do Espírito Santo, Brasil, no período de 1994 a 2005. **Rev. Bras. Epidemiol.**, 12(1): 82-91, 2009.
- LIMA, L. P.; SINGER, J. M.; SALDIVA, P. H. N. Análise espacial da violência urbana baseada em dados de pronto-socorro. **Rev. Saúde Pública**, 42(4): 648-55, 2008.
- MARCHESE, V. S.; SCATENA, J. H. G.; IGNOTTI, E. Caracterização das vítimas de acidentes e violências atendidas em serviço de emergência: Município de Alta Floresta, MT (Brasil). **Rev. Bras. Epidemiol.**, 11(4): 648-59, 2008.
- MASCARENHAS, M. D. M.; PEDROSA, A. A. G. Atendimentos de emergência por violência em serviços públicos de Teresina, PI. **Rev. Bras. Enf.**, 61(4): 493-9, 2008.
- MELIONE, L. P. R.; MELLO-JORGE, M. H. P. Gastos do Sistema Único de Saúde com internações por causas externas em São José dos Campos, São Paulo, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, 24(8): 1814-24, 2008.
- NCHS – National Center for Health Statistics. **Motor vehicle traffic deaths**. Disponível em: <<http://www.cdc.gov/nchs/fastats/acc-inj.htm>>. Acesso em: mar. 2010.

OBERMEYER, Z.; MURRAY, C. J. L.; GAKIDOU, E. Fifty years of violent war deaths from Vietnam to Bosnia: analysis of data from the world health survey programme. **British Méd. J.**, 336(7659): 1482-6, 2008.

OLIVEIRA, L. R.; JORGE, M. H. P. M. Análise epidemiológica das causas externas em unidades de urgência e emergência em Cuiabá/Mato Grosso. **Rev. Bras. Epidemiol.**, 11(3): 420-30, 2008.

PEREIRA Jr., G. A.; SCARPELINI, S.; AQUINO, A. M. F.; SANTIAGO, R. C.; NEGRINI, B. V. M.; PASSOS, A. D. C. Caracterização dos pacientes traumatizados atendidos na Unidade de Emergência do Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo utilizando os índices de gravidade RTS, ISS E TRISS, em 2006/2007. **Bol. Epidemiol. Paulista**, 6(62): 4-11, 2009.

SANTOS, A. E.; RODRIGUES, A. L.; LOPES, D. L. Aplicações de estimadores bayesianos empíricos para análise espacial de taxas de mortalidade. In: VII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GEOINFORMÁTICA – GEOINFO. **Anais...** Campos do Jordão, 2005. Disponível em: <<http://www.geoinfo.info/geoinfo2005/papers/P63.PDF>>. Acesso em: abr. 2010.

SIH/SUS – Sistema de Informações Hospitalares do SUS [base de dados na internet]. Brasília: Ministério da Saúde, 2003-2007. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sih/cnv/eiuf.def>>. Acesso em: abr. 2010.

gov.br/cgi/tabcgi.exe?sih/cnv/eiuf.def>. Acesso em: abr. 2010.

SIM/MS – Sistema de Informações de Mortalidade [base de dados na internet]. Brasília: Ministério da Saúde, 2003-2007. Disponível em: <<http://w3.DATASUS/MS.gov.br/DATASUS/MS/index.php?area=0205>>. Acesso em: abr. 2010.

SOUZA, E. R.; LIMA, M. L. C. Panorama da violência urbana no Brasil e suas capitais. **Ciência Saúde Col.**, 11(Sup): 1211-22, 2007.

SZWARCWALD, C. L.; CASTILHO, E. A. Mortalidade por causas externas no estado do Rio de Janeiro no período de 1976 a 1980. **Cad. Saúde Pública**, 2(1): 19-41, 1986.

TOGNINI, S., et al. Acidentes com motociclistas no município de São Bernardo do Campo, SP, de 2003 a 2005. **Bol. Epidemiol. Paulista**, 5(57): 4-12, 2008.

TOMIMATSU, M. F. A. I.; ANDRADE, S. M.; SOARES, D. A.; MATHIAS, T. A. F.; SAPATA, M. P. M.; SOARES, D. F. P. P.; SOUZA, R. K. T. Qualidade da informação sobre causas externas no Sistema de Informações Hospitalares. **Rev. Saúde Pública**, 43(3): 413-20, 2009.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2010**. Anatomia dos homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.

# La mortalidad por agresiones y desastres de transporte en Brasil, de 2003 a 2007

Sônia Corina Hess e Ana Paula Alvarenga

## Resumo

**A mortalidade por agressões e acidentes de transporte no Brasil, de 2003 a 2007**

*O presente artigo faz uma análise epidemiológica descritiva da mortalidade por agressões e acidentes de transporte no Brasil, seus Estados e capitais, com base nos registros do Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS). No país, entre 2003 e 2007, foram registrados, por ano, mais de 40.000 óbitos decorrentes de agressões e mais de 30.000 em acidentes de transporte, totalizando, nesse período, 425.420 vítimas, das quais os homens representavam mais de 90% dos mortos por agressões e mais de 80% dos vitimados por acidentes de transporte. Entre 2003 e 2007, houve aumento de 14,3% no número de vítimas de acidentes de transporte, no país, enquanto para ocupantes de motocicletas mortos o crescimento foi de 89,1%. Em 2007, a taxa de mortalidade por acidentes de transporte era de 20,3 por 100 mil habitantes no país, sendo ainda maior nos estados de MT, SC, TO, MS, PR, GO, ES, RR, RO e no DF e na maioria das capitais. A aplicação do método estatístico de Bayes resultou na elaboração dos mapas das razões de mortalidade padronizadas para os óbitos por agressões e acidentes de transporte em 425 microrregiões do país. As taxas de mortalidade por agressões e acidentes de transporte registradas no Brasil, entre 2003 e 2007, evidenciaram a necessidade de priorizar a violência como um relevante problema de saúde pública.*

**Palavras-chave:** Violência. Mortalidade. Agressões. Acidentes de transporte. Método de Bayes.

## Abstract

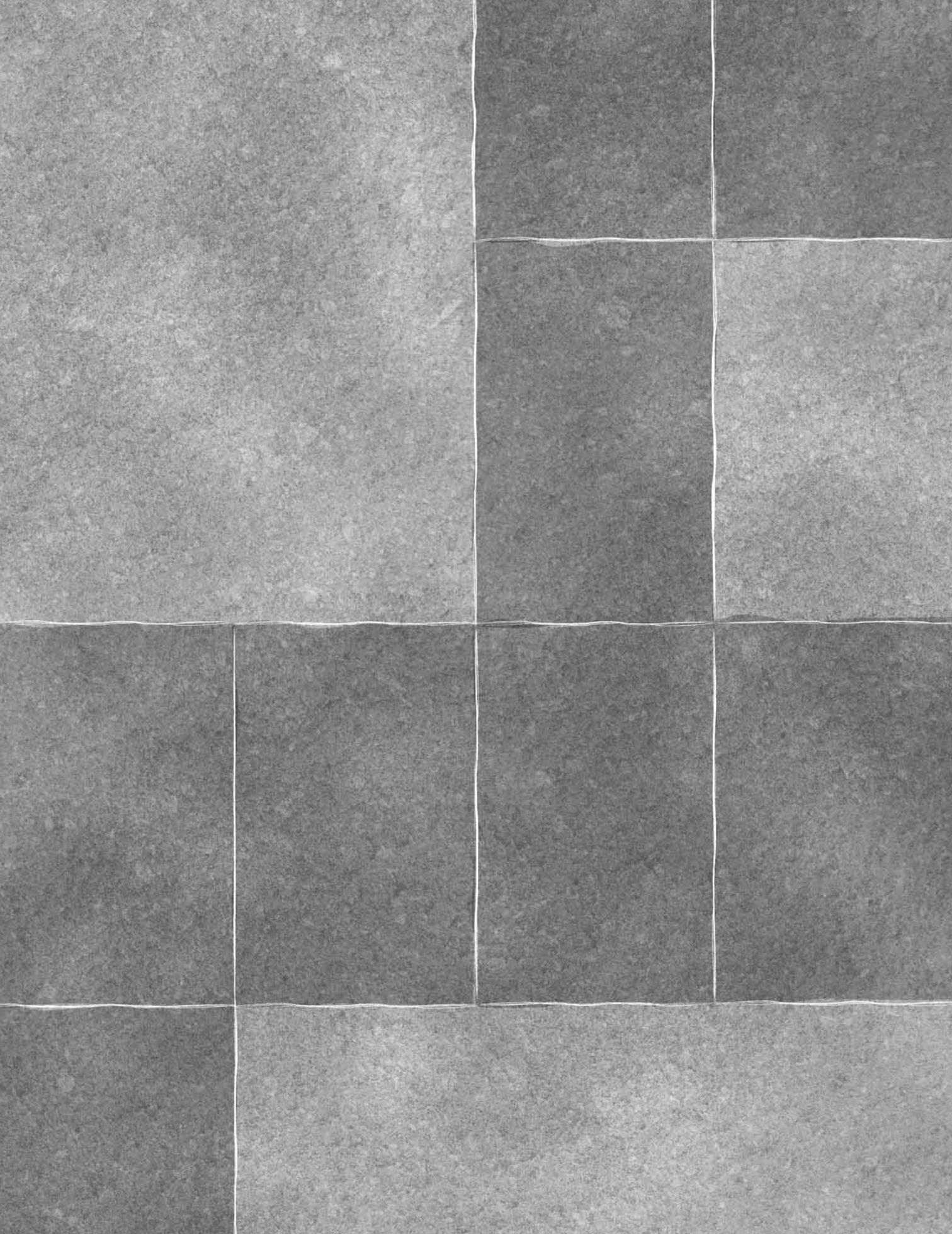
**Mortality due to aggressive behavior and transport-related accidents in Brazil from 2003 to 2007**

*This paper provides a descriptive epidemiological analysis of the mortality rates due to aggressive behavior and transport-related accidents in Brazil, Brazilian states and capital cities, based on the records located in the Ministry of Health's Mortality Database (Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde or SIM/MS). Between 2003 and 2007 over 40,000 deaths resulting from aggressive behavior and over 30,000 transport-related deaths were recorded annually in Brazil, totaling 425,420 victims. Of this total, men amounted to over 90% of aggression victims and over 80% of transport accident deaths. Between 2003 and 2007, the number of transport accident victims in Brazil rose by 14.3%, while motorcycle rider deaths increased by 89.1%. In 2007 the mortality rate due to transport accidents in Brazil was 20.3 per 100 thousand inhabitants, and this rate was higher in the states of MT, SC, TO, MS, PR, GO, ES, RR, RO and in Brazil's Federal District. It was also higher in most capital cities. Maps depicting the reasons behind such mortality rates broken down into aggression and transport accident deaths in 425 Brazilian microregions based on Bayesian methods were made. Mortality rates due to aggressive behavior and transport-related accidents in Brazil between 2003 and 2007 highlight the need for a greater focus on violence as a major public health problem.*

**Keywords:** Violence. Mortality. Aggressive behavior. Transport-related accidents. Bayesian Method.

**Fecha de recepción:** 07/05/2010

**Fecha de aprobación:** 10/06/2010



# La evolución institucional de la Policía en el siglo XIX: Inglaterra, Estados Unidos y Brasil en una perspectiva comparada<sup>1</sup>

**Eduardo Cerqueira Batitucci**

*Eduardo Cerqueira Batitucci es investigador del Núcleo de Estudos em Segurança Pública de la Fundação João Pinheiro y doctor en Sociología por la Universidad Federal de Minas Gerais.*

 [eduardo.batitucci@fjp.mg.gov.br](mailto:eduardo.batitucci@fjp.mg.gov.br)

## **Resumen**

*El artículo presenta una reflexión sobre las características del desarrollo institucional de la Policía durante el siglo XIX en Brasil, Inglaterra y Estados Unidos, de forma comparada, intentando poner de manifiesto las principales características de la consolidación del aparato policial en estas tres realidades, así como las posibles continuidades entre características históricas del desarrollo institucional de la policía en Brasil y algunos de los dilemas planteados para la profesionalización de nuestras policías.*

## **Palabras Clave**

*Policía. Historia de la Policía. Profesionalización de la Policía.*

**M**uchos historiadores apuntan al desarrollo institucional de la policía como el más eficiente instrumento de opresión de las clases propietarias sobre las clases trabajadoras, al calor de los cambios sociales y urbanos de la consolidación de la revolución industrial en Europa, en el inicio del siglo XIX; otros, en una visión opuesta, identifican a la policía como el mejor instrumento disponible para enfrentar las consecuencias previsibles de estos cambios—caos, desorden público y crimen— con la cual toda la sociedad, a pesar de las profundas divisiones de clase, ganaría (REINER, 1992). En una perspectiva menos dicotómica, Emsley (1996: 5-7) afirma que sería más realista concebir la Ley y la Policía como instituciones multifacéticas, utilizadas por gente de todas las clases, para oponerse, cooperar y conseguir concesiones los unos de los otros.

Sea como sea, es consenso para la mayoría de los autores (BAYLEY, 2001; EMSLEY, 1996; GOLDSTEIN, 1990; LEE, 1971; MANNING, 1997; MILLER, 1999; MONKKONEN, 1981; PONCIONI, 2003 y 2005; REINER, 1992; TONRY; MORRIS, 1992, SENIOR, 1997; y WALKER, 1977 y 1992; entre otros) que, durante el siglo XIX, la policía, especialmente en Europa y en los Estados Unidos, se desarrolló en el sentido de la profesionalización y de la legitimidad, conquistando el monopolio de la actividad de combate al crimen y al desorden público.

## La Policía Metropolitana de Londres

Desde el punto de vista de su evolución institucional, el paradigma de las policías occidentales es la Policía Metropolitana de Londres, la “nueva policía” fundada en 1829.

Considerada como la primera policía moderna en un país de gobierno representativo (MILLER, 1999), su característica de modernidad estaba asociada a la definición de su papel como el de una policía preventiva y, por lo tanto, no prioritariamente orientada a la implementación de la Ley, por medio de la represión de los comportamientos indebidos. Estas dos ideas—un gobierno representativo y una policía preventiva— implicarían la necesidad de que la policía debiese, en primer lugar obtener y, entonces, utilizar la aceptación y concordancia voluntaria de la gente para su autoridad (MILLER, 1999: 1), y que la vigilancia efectiva, en estos términos, requeriría un consenso genérico de que el poder que la policía representa y el poder que ésta ejerce son mínimamente legítimos.

En este caso, a pesar de representar, desde el punto de vista práctico, la ideología dominante en una sociedad dada—teniendo en cuenta que, como afirma Reiner (1992: 3-4), el impacto de las leyes, aunque formuladas a partir de concepciones genéricas y universalistas, reproduce las desigualdades de una determinada sociedad—, la policía, incluso disponiendo del

poder para la coerción, puede optar por actuar por medio del consenso (EMSLEY, 1996: 5).

Para Manning (1997: 86), eso fue posible para la “nueva policía” en virtud de un proyecto institucional cuidadoso, dedicado específicamente a la idea de que la policía fue concebida, por lo menos en parte, como una fuerza dirigida a la construcción de una mediación política entre el pueblo y las élites. En este sentido, la policía debería:

(...) prevenir el crimen, sin recurrir de forma represiva a la sanción legal y procurando evitar la intervención militar en disturbios domésticos (tales como motines y revueltas populares); gestionar el orden público de forma no violenta, con la aplicación de recursos violentos tan sólo como último recurso para conseguir obediencia y acuerdo; minimizar e incluso reducir, si fuese posible, la división o separación entre la policía y el público, y demostrar eficiencia a través de la ausencia de crimen o desorden público, y no a través de la acción policial orientada a este fin (MANNING, 1997: 92-93).

Estas características implicarían una serie de nuevas demandas organizacionales, incompatibles con los antiguos sistemas de actividad policial casuales o esporádicos hasta entonces funcionales en la sociedad inglesa: los vigías nocturnos (*night watchers*), los “detectives” de las cortes y los “Juzgados de Paz”, figuras privadas o semiprivadas, que actuaban mediante contrato, pago, o impuesto específico. De este modo, la “nueva policía” sería, por ejemplo, la primera que desarrollaría la idea de prevención del crimen por medio de patrullaje constante, en vez de por la simple detención de ofensores tras el acaecimiento del hecho (MILLER, 1999: 2).

A pesar de ello, la policía como organización no era bien vista ni entre la clase trabajadora ni entre los nobles y propietarios, porque representaba de forma bastante tangible un enorme potencial de regulación del gobierno sobre la vida privada de las personas, algo hasta entonces inédito. (MILLER, 1999: 4; LOWE, 1990: 219).

Luego si, por un lado, se supone que la visión de la gente sobre la policía refleja, en algún grado, la idea que se tiene del gobierno al que esta policía representa, por otro, la policía puede tener un papel activo en la creación de su propia imagen pública, pudiendo ser de gran ayuda, en este sentido, un diseño institucional adecuado. De esta forma, Sir Robert Peel<sup>2</sup>, deliberadamente, intentó moldear las características organizacionales de la policía de Londres, en virtud de la tradicional desconfianza británica en la autoridad oficial, en el sentido de garantizar que sus policías no fuesen vistos como una suerte de ejército doméstico a servicio de la protección de la corona en detrimento o a costa de las libertades individuales (SKOLNICK; FYFE, 1993: 117).

De este modo, la Policía Metropolitana de Londres introdujo varios elementos que formaron parte, de ahí en adelante, de la idea moderna de actividad policial (WALKER, 1992: 5): un sentido de *misión*, relacionado con la noción de prevenir el crimen antes de que ocurra, en que la estrategia era el patrullaje preventivo; una *estructura organizacional* definida, en el caso en cuestión, basada en la estructura de las fuerzas armadas, en especial en su sistema de comando y disciplina; y la *presencia continua* de la policía en la comunidad por medio del patrullaje preventivo a tiempo completo.

En realidad, sus principios fundadores sintetizaban una ya larga tradición de estudios y debates sobre la policía en Inglaterra y su organización, siendo una de las grandes contribuciones de Peel al modelo de la Policía de Londres su insistencia en la aplicación de *normas burocráticas* estrictas en el funcionamiento de la organización y en el nombramiento de sus dos primeros comandantes, estableciendo así las características principales de la Policía de Londres, su organización y sistema de disciplina, los sistemas de patrullaje, el uniforme y otros detalles de la estructura y normas de conducta en la práctica que determinaron el diseño institucional de la Policía inglesa (MILLER, 1999: 2).

Entre las principales características de este modelo, se citan: los sistemas de patrullaje derivados de cálculos programados con antelación que intentaban excluir demandas políticas y monetarias; procesos de reclutamiento y selección, con mínimos a ser alcanzados por los candidatos; estructura de cargos y salarios; política de carrera, con progresión por méritos y antigüedad, pero con un gran énfasis en el mérito; estabilidad en el empleo para policías de buena conducta; uso del uniforme; y estrategia de supervisión y control de la actividad de patrullaje (MILLER, 1999; REINER, 1992; EMSLEY, 1996).

Para Reiner (1992: 60-76), estas políticas representaban una “arquitectura” desarrollada a propósito, en el sentido de conferir legitimidad a la organización policial, justamente en el momento de las amargas luchas políticas en torno a la expansión del derecho al voto y la representación parlamentaria en la sociedad inglesa.

Luego, la idea de consenso o consentimiento que subyace a la madurez institucional de la policía londinense, en la primera mitad del siglo XIX, sería producto tanto de la “pacificación de las relaciones sociales” en la sociedad inglesa, es decir, de la incorporación de las clases trabajadoras al proceso político –por la conquista del derecho al voto y a la representación parlamentaria, principal fuente de resistencia a la organización policial– como de políticas y estrategias organizacionales deliberadas, desarrolladas en el sentido de dotar a la policía de condiciones institucionales para la conquista de legitimidad social por medio, especialmente, de los siguientes elementos:

- *organización burocrática*: la nueva policía estaría organizada por principios de jerarquía burocrática, con una cadena de comando en líneas cuasi militares; reglas y reglamentos gobernaban varios aspectos de la vida del policía (uso del uniforme, hábitos de higiene, formas de tratamiento de populares y superiores jerárquicos, horarios de trabajo, etc.) y no sólo aquellos relacionados con su actividad de patrullaje; la adhesión a estos reglamentos se inculcaba por medio de formación e instrucción;
- *mandato de la ley*: la forma de actuar de la policía en la preservación del orden público y en el refuerzo del sistema legal era, en sí misma, sometida a un conjunto de reglas y procedimientos que pretendían restringir la libertad de acción del policía;
- *estrategia del uso limitado de la fuerza*: el grueso de los policías no portaba armas, quedando limitados al porte de un bastón de madera, cuyo uso era también restringido, determinado solamente como último recurso;

- *neutralidad política*: considerada uno de los elementos más importantes, indicaba que la policía debería presentar una imagen de neutralidad política ante las agudas divisiones de clase de la sociedad inglesa, procurando la imparcialidad en la acción, que debía estar orientada por principios genéricos (para ello, se prohibía el voto a los policías, política que perduró hasta 1887);
- *accountability*: a pesar de no haber control formal por ningún cuerpo elegido, se entendía que la policía era *accountable* (responsable) con la ley, en virtud de que sus acciones eran revisadas por las cortes, pero, especialmente, por la población, a través de un proceso de identificación entre la policía y las clases populares, incentivado por estrategias deliberadas de reclutamiento y selección, que buscaban a los policías entre la masa de las clases populares;
- *espíritu público*: incentivado por medio del cultivo deliberado de la noción de que el policía es un *siervo* de la población;
- *primacía de la prevención*: determina la concentración de la fuerza en las actividades de patrullaje ostensivo uniformizado, visible (y controlable) por la población, en detrimento de las actividades de investigación, habitualmente desarrolladas en secreto;
- *efectividad*: observada por el desarrollo progresivo de indicadores y criterios que procuraban validar la búsqueda del ofrecimiento de un servicio de calidad.

En este sentido, en los casos de atención a las demandas de preservación del orden público, derivados de crisis políticas, motines o revueltas de la clase trabajadora, los comandantes de la Policía londinense se preocupaban por el desarrollo de

una estrategia política de contención del conflicto entre la fuerza y la masa de trabajadores, manteniendo a la policía como telón de fondo, para ser utilizada en último caso. Se procuraba, con énfasis en la imparcialidad y en la legalidad de sus acciones, construir una imagen de impersonalidad del policía londinense y, en consecuencia, de su autoridad.

En resumen, el diseño institucional de la Policía Metropolitana de Londres privilegiaba la neutralidad política, el desarrollo de un sentido profesional basado en los criterios de admisión e instrucción, en la regularidad procedimental y en la adhesión al mandato de la ley y al desarrollo de un espíritu público por parte del policía, a través de su identificación simbólica con la población y con su misión.

De hecho, en términos de Bayley (2001: 64-65), la “nueva policía” representó un paso importante en la construcción de las tres características esenciales de la policía moderna: es *pública*, pues representa la total transferencia de la seguridad de una comunidad de sistemas privados o casi privados al Estado; es *especializada* en el sentido de que desarrolló una misión específica orientada exclusivamente a la prevención y represión de crímenes; y, finalmente, camina hacia la *profesionalización*, dado que inaugura instrumentos organizacionales específicamente dirigidos a la calidad y al desempeño en el ejercicio de sus funciones.

Estos elementos, sumados a los preceptos de la institucionalización de la organización policial, constituirán parámetros indisociables del desarrollo de la policía como institución en el mundo occidental.

## La consolidación de la policía en los Estados Unidos

La construcción del consenso social sobre la legitimidad de la policía en la sociedad inglesa fue fruto, parcialmente, de políticas organizacionales específicas, desarrolladas para sustraer a la policía del debate político, procurando la creación de criterios universales de acción. Al mismo tiempo, la aceptación de la policía y de sus políticas operacionales dependió de un proceso mayor de cambios estructurales en la sociedad inglesa, llevando a una relativa pacificación de las relaciones sociales entre trabajadores y propietarios (REINER, 1992: 61). Al mismo tiempo, la Policía Metropolitana de Londres es el resultado de un proceso de cambios y experiencias organizacionales continuo y vigoroso, que estaba siendo desarrollado desde mediados del siglo XVIII, lastreado por una larga tradición histórica (EMSLEY, 1996; MANNING, 1997: 72-82).

Los Estados Unidos comparten esta tradición con los ingleses, especialmente en lo que se refiere a la idea de que la autoridad gubernamental y, en consecuencia, la autoridad policial debe ser limitada en virtud de las necesidades de protección de los derechos individuales. A continuación viene el control local sobre las instituciones del sistema de justicia criminal, inhibiendo la creación de organizaciones nacionales, y, en virtud de esta característica, un alto nivel de descentralización y fragmentación asociado al funcionamiento del sistema de justicia criminal (WALKER, 1992: 4).

Como herencia del sistema inglés de los *constables* y *watchers*, la policía estadounidense fue evolucionando organizacionalmente de forma muy rápida durante el siglo XIX, lo que representó el cambio paulatino de una estructura tradicional,

semiprivada, ligada a las cortes y funcionando bajo demanda o recompensa, a una estructura burocrática firmemente asociada a la administración gubernamental local (MONKKONEN, 1981: 31).

Manning (1997: 88-92) apunta que la transformación del mandato de la policía inglesa en la sociedad estadounidense ocurrió a partir de las características del pluralismo político, del localismo en la ubicación de la responsabilidad política y de la diversidad étnica. Estas características exigieron de los departamentos de policía estadounidenses, en contraste con la Policía Metropolitana de Londres, una fuerte dependencia de los contextos políticos locales, lo que se reflejó de forma sustantiva en el control y el comportamiento de los policías.

De este modo, una característica de las nacientes policías estadounidenses era su total inmersión en la política local, dado que representaban una importante posibilidad de explotación política, ya fuese por medio de los cargos que se ofrecían, ya por el poder potencial que representaban contra posibles adversarios. Luego, la composición de los departamentos de policía reflejaba las fragmentaciones étnicas y religiosas de la comunidad local, así como las fuerzas políticas del momento, sin ser raro que casi todo el departamento de policía fuese sustituido en el caso de cambio electoral (WALKER, 1992: 8).

La autoridad policial en el contexto democrático estadounidense emerge, por lo tanto, mucho más del individuo que de la institución, basándose más en la cercanía a los ciudadanos y sus expectativas informales sobre el trabajo policial que en normas legales o estamentos burocráticos. Si el policía impersonal londinense era un burócrata profesional, el policía estadounidense era esencial-

mente un aficionado visto como poco más que un ciudadano común a quien se le había delegado poder legal, y el control partidario de la policía fue la más importante consecuencia de este sentimiento antiprofesional (MILLER, 1999: 16-17).

De esta manera, en lugar de depender de su legitimidad institucional, de un código formal de comportamiento y de un sistema de supervisión, de una forma muy objetiva, cada policía estadounidense tenía que establecer su propia autoridad entre los ciudadanos que patrullaba. Evidentemente, ello no sería posible si contradijese constantemente modelos y expectativas locales en pro de un ideal burocrático impersonal. Por lo tanto, aunque eso signifique diferentes modelos de actividad policial en diversos lugares, la policía tenderá a reflejar y vocalizar los conflictos de la comunidad, en lugar de establecer y preservar modelos que los trasciendan.

Dentro del contexto genérico de las expectativas públicas, el patrullero estadounidense tenía menos poder, pero con menos límites legales e institucionales que sus homólogos londinenses, y con mucha mayor discrecionalidad en el ejercicio cotidiano de su trabajo. Ello era posible porque el policía estadounidense, vinculado íntimamente al sistema político partidario, acababa convirtiéndose en *accountable*, es decir, responsable, indirectamente con el sistema político, de la misma forma que cualquier autoridad elegida, lo que reducía la posibilidad del ejercicio arbitrario del poder –en un “vigilantismo delegado, haría lo que la mayoría de la gente haría si estuviese en su posición”– (MILLER, 1999: 20).

De hecho, como una de las primeras burocracias urbanas que unificó las comunicaciones y el

control territorial sobre la ciudad, la policía se situaba en una posición relevante dentro del debate político estadounidense, ofreciendo como bonificaciones a sus controladores una plétora de cargos y puestos públicos, la actividad del control social, el control electoral y el control de actividades como el juego y la prostitución, que generaban corrupción y dinero de protección. Uno de los grandes obstáculos para la madurez institucional de las policías estadounidenses fue el conflicto entre las élites administrativas, políticas y étnicas sobre su control (MONKKONEN, 1981: 44).

De este modo, los primeros departamentos de Policía compartían este estilo de administración descentralizada, típico de los sistemas cuasi-privados anteriores. El particularismo de la vecindad, del distrito local, significaba que los policías eran reclutados por los líderes políticos locales, de un determinado distrito o barrio. En muchos casos, policías de diferentes distritos o barrios usaban, en una misma ciudad, uniformes diferentes, lo que da una idea sobre la dificultad de implantación de criterios universales básicos, incluso en una única administración municipal (WALKER, 1977: 8).

Dado que la policía era primariamente una herramienta política, la composición de la fuerza era muy importante, principalmente en la ausencia de la noción de que la actividad policial exige conocimiento, habilidad o instrucción especial –la lealtad política era la única cualificación real para el cargo–. La instrucción formal era virtualmente inexistente, e incluso el uso del uniforme era considerado una señal de estatus inferior en la profesión (WALKER, 1977: 12-13).

Con la introducción del patrullaje preventivo, uno de los problemas que se hicieron más

apremiantes fue el de la *supervisión* del trabajo policial. Éste es, en la opinión de Walker (1977: 13), uno de los grandes motivos que subsidiaron los movimientos de profesionalización de la policía estadounidense —la búsqueda de medios eficaces de supervisión de los policías de línea—, en lo que se refiere tanto al desarrollo organizacional de las policías estadounidenses, como al uso y a la adopción de tecnologías. Gran parte del desarrollo institucional de la actividad policial se debe a tentativas para resolver esta cuestión.

Sea como sea, la policía uniformizada se masificó en los Estados Unidos entre las décadas de 1850 y 1880, transformándose en lugar común tanto en las grandes ciudades como en pequeños condados del medio rural. Según Monkkonen (1981: 50-52), se asocian habitualmente a este fenómeno tres explicaciones: la incapacidad de los antiguos sistemas para combatir tendencias crecientes de criminalidad y de sensación de inseguridad; demandas más severas de control social asociadas a la cada vez más frecuente intolerancia de las élites con relación a motines y revueltas de naturaleza sindical o étnica; e inseguridad simbólica proveniente de los procesos de inmigración en masa y sus consecuencias en el medio urbano de las grandes ciudades.

Para el autor, no obstante, una forma más razonable de observar estos cambios se refiere al reconocimiento de un proceso de *innovación* en la administración pública estadounidense y su subsecuente difusión. La masificación de la policía uniformizada en los Estados Unidos, hasta la década de 1880, estaría relacionada con el crecimiento más amplio de las burocracias de servicios públicos urbanos de finales del siglo XIX y no

simplemente con las demandas de las élites para el control sobre los trabajadores o sobre las clases peligrosas, a pesar de que la policía ofreciese servicios de esta naturaleza. Las administraciones públicas urbanas en los Estados Unidos, en la última mitad del siglo XIX, pasaron a orientarse hacia la oferta de un creciente conjunto de servicios racionalizados (tales como la policía, los bomberos, el alcantarillado, la sanidad pública), de los que antes se encargaban entes privados diversos.

Para las grandes ciudades, el éxito de la Policía Metropolitana de Londres representaba un modelo a seguir, ya que diversos eventos precipitaban las necesidades de cambio de los antiguos sistemas. Progresivamente, también pequeños municipios empezaron a adoptar a la policía uniformizada como solución, consolidando, progresivamente, a la policía como una tendencia de la gobernanza urbana estadounidense (MONKKONEN, 1981: 53-57).

En ese sentido, se podrían identificar señales de institucionalización progresiva de la policía no sólo por el uso sistemático del uniforme, sino también por el reclutamiento interno para los puestos de liderazgo, por la separación entre las funciones de patrullaje e investigación, por la especialización de las funciones en cada área de actuación, por la creación y uso de criterios universales, no discrecionales, meritocráticos e impersonales para la conducción de las actividades internas de la organización, y por último, por el desarrollo de las burocracias policiales. La consecuencia previsible de estos cambios apuntaba a la despolitización de las policías estadounidenses, como una necesidad del proceso más amplio de racionalización y uniformización (MONKKONEN, 1981: 58-59).

Algunas de las dificultades de institucionalización de las policías en los Estados Unidos también fueron observadas en Brasil, con los debidos resalvos, fruto de las diferencias sociales y de la cultura política y judicial.

## El desarrollo institucional de la policía en Brasil

Desde el punto de vista histórico, una de las cuestiones fundamentales en la definición del Sistema de Justicia Criminal brasileño puede apuntarse a partir del contexto del siglo XVIII, que marca la expansión y consolidación de la actividad de mineralización del oro y el consecuente cambio del centro de interés de la corona portuguesa en la entonces colonia brasileña: de la producción del azúcar del Nordeste brasileño, administrado a partir de la ciudad de Salvador, al oro de las Minas balizado por el traslado de la capital y de la burocracia a la ciudad de Río de Janeiro.

Las características de la explotación del oro imponían un nuevo abordaje para el control de las riquezas y de la tributación. Si el ingenio de azúcar exigía una alta inversión en la construcción de maquinaria, la plantación de la caña, la cosecha, el procesamiento y la exportación del azúcar y, por lo tanto, una carencia de muchos años para la amortización de la inversión, el oro presentaba otra dinámica de producción, bastante diferente, más barata y menos intensiva y, en virtud de su característica de equivalente universal, ofrecía nuevos problemas para la cuestión del orden colonial (ANASTASIA, 1998: 11-12).

De este modo, un aspecto fundamental de la consolidación de la explotación colonial en

la época del oro fue el desarrollo de los instrumentos de preservación del orden público y del monopolio del ejercicio legítimo de la violencia por parte de las autoridades coloniales. Este desarrollo, sin embargo, estuvo profundamente marcado, por un lado, por las características del Estado patrimonialista portugués y, por otro, por la resistencia y rebeldía de varios sectores de la población, especialmente entre aquellos que detentaban poder económico o militar.

Durante el siglo XVIII florecieron las *ordenanzas* y *milicias*, que comprendían, en el primer caso, tropas civiles convocadas por el rey y, en el segundo, cuerpos militares de vasallos no pertenecientes a las fuerzas regulares del ejército portugués (COTTA, 2006: 53). En ambos casos, no obstante, su actividad estaba más orientada a la vigilancia del desvío del quinto del oro, a la persecución de los esclavos rebeldes y a la protección de las instalaciones coloniales (LIMA JÚNIOR, 1960: 56-57). En este sentido, las ordenanzas y milicias dependían completamente de los designios de las élites locales y de sus intenciones militares, económicas o políticas, siendo, frecuentemente, instrumentalizadas a partir de sus intereses, como en la rebelión en Vila Rica, en 1720, cuando la élite de la ciudad provocó una revuelta contra el cobro del quinto del oro por parte de la corona portuguesa (ANASTASIA, 1998).

El siglo XIX trajo, con la llegada de la corona portuguesa a Río de Janeiro, la *Intendencia General de Policía* a Brasil, que, basada en su congénere lisboeta, fue establecida a partir del molde de *L'intendance de Police* francesa, constituyendo, por un lado, un “instrumento del príncipe para imponer su propia presencia y autoridad contra las fuerzas tradicionales de la sociedad imperial”

(CARVALHO, 2008: 110) y, por otro, un lugar de administración, donde se desplegaban las funciones de urbanización, saneamiento, salud pública, iluminación pública, etc. (COTTA, 2006: 41). De hecho, además de las funciones de policía política, seguridad pública y promoción del bienestar general, la Intendencia de Policía también aportaba una idea más ilustrada a la renovación de la sociedad colonial, “el instrumento del gobierno portugués que llevaría a la transformación de la ciudad de Río de Janeiro en sede del Imperio” (CARVALHO, 2008: 131).

El intendente ocupaba el cargo de *desembargador*, con estatus de ministro de Estado y, en lo que se refiere a la seguridad pública, detentaba el poder de decidir sobre los comportamientos que habría que considerar delictivos o criminales, establecer la punición que juzgase oportuna y entonces detener, llevar a juicio, condenar y supervisar la ejecución de la sentencia. Representaba al monarca absoluto y, de forma coherente con la superposición de poderes típica de la administración colonial, su cargo englobaba poderes legislativos, ejecutivos y judiciales (HOLLOWAY, 1997: 46).

La *Guardia Real de Policía* (GRP) era el principal instrumento a disposición del intendente para el ejercicio del control social en las calles de Río de Janeiro. Creada en 1809, constituía, en el universo de una sociedad esclavista, la fuerza de preservación del orden social imperial, estando formada por hombres asalariados, habitualmente egresados de los regimientos de línea del ejército imperial, que trabajaban a tiempo completo. Organizada desde su nacimiento como institución de naturaleza militar, sus soldados de base salían de las clases sociales inferiores libres que eran, coincidentemente, importantes blancos de la represión policial.

Como institución, la meta de la Guardia Real de Policía era reprimir y subyugar, manteniendo un nivel aceptable de orden y tranquilidad que posibilitase el funcionamiento de la ciudad según los intereses de las clases dominantes (HOLLOWAY, 1997: 47-55). De hecho, citando el trabajo de Leila Algranti, Holloway evidencia que la práctica totalidad de los casos juzgados por el intendente de policía, en el periodo de 1810-1821, se refería, de alguna forma, a la cuestión de los esclavos (41,2% eran ofensas al orden público, tales como práctica de *capoeira*, desórdenes públicos, sospechosos, vagos, etc.; un 18,8% correspondían a la fuga de esclavos; el 23% fue contra la propiedad y el 12% contra la persona), siendo, del total, un 80% esclavos y el 15% ex esclavos (HOLLOWAY, 1997: 51-52 y 266-267).

La Intendencia General de Policía y su Guardia Real de Policía, no obstante, se restringían a la ciudad de Río de Janeiro y no representan, por lo tanto, una pretensión de ámbito más amplio en la construcción de un sistema policial más sustantivo, de posibilidad dudosa para la época (VELLASCO, 2007: 242).

La Constitución de 1824, el Código Penal de 1830, la crisis del Primer Imperio en 1831 y el Código del Proceso Penal de 1832 abrieron el espacio para la experimentación institucional y la modernización de las instituciones de justicia criminal.

Una de las innovaciones más importantes es la del *juez de paz* que introducía cambios significativos en el funcionamiento de la justicia:

(...) con atribuciones administrativas, policiales y judiciales, el juez de paz, electo, acumulaba amplios poderes hasta entonces distribuidos entre diferentes autoridades, o reservados

a los jueces letrados (tales como el juicio de pequeñas demandas, examen del cuerpo del delito, inculpación, prisión, etc.). El ejercicio del juez de paz envolvía a la justicia conciliatoria y el juicio de causas cuyo valor y/o pena no sobrepasase cierto límite, la imposición de los términos de bien vivir, la preservación del orden público y el empleo de la fuerza pública, el cumplimiento de las posturas municipales (...) (VELLASCO, 2004: 100).

El juzgado de paz surgía, de este modo, como una alternativa institucional al poder judicial tradicional, moroso, decadente y distante, una experimentación, cuya expectativa apuntaba a la extensión de los mecanismos de implantación de la justicia por el territorio brasileño. De hecho, los jueces de paz representarían, en arrabales y distritos distantes, la primera autoridad local formal, hasta entonces inexistente (VELLASCO, 2004: 120).

La nueva organización judicial de las comarcas determinaba la extinción de los cargos que aún sobrevivían del periodo colonial (oidores, jueces *de fora* y ordinarios), surgiendo, en su lugar, el juez de derecho (máximo de tres por comarca), nombrado por el emperador entre bachilleres titulados, el juez municipal y el promotor público, nombrados por la Corte, y los presidentes de Provincia, por nombramiento de una lista triple de la Cámara Municipal, entre, preferentemente, graduados en Derecho (VELLASCO, 2004: 121).

Velasco, con todo, apunta la extremada precariedad de esta estructura, siempre envuelta en disputas internas, constantemente cuestionada en su legitimidad por los poderosos locales y,

en último término, incapaz de imponerse hasta ante los estratos más bajos de la población. Por lo tanto, el funcionamiento de la organización judicial dependía, de forma muy sustantiva, de la existencia de grupos locales hegemónicos e interesados en la preservación y reproducción del equilibrio de fuerzas y del control social. De este modo, si en grandes ciudades o comarcas importantes el juez de paz era reclutado normalmente entre las más altas esferas letradas locales, en las adyacencias o villas más distantes, la función frecuentemente permanecía vacante o era ocupada con un alto registro de rotación, lo que indicaba el prestigio social relativo del cargo o su dudoso valor como moneda política para las élites (VELLASCO, 2004: 126-130).

Ése no era, no obstante, el caso de la *Guardia Nacional* (GN), fundada en 1831. Pensada como fuerza nacional estabilizadora, “un instrumento paramilitar específico de los grandes propietarios, destinado a neutralizar, en cualquier eventualidad, las tendencias de la tropa regular” (SODRÉ, 1965: 120), debería sustituir a las milicias paramilitares y a las ordenanzas, heredadas del régimen colonial. Además de los deberes genéricos de defender la Constitución, la patria, etc., la Guardia Nacional ayudaría al Ejército en la defensa de las fronteras del país y, como fuerza policial interna, debería “preservar o restablecer el orden público”, quedando formalmente subordinada al ministro civil de Justicia, en el nivel federal, y “bajo el control de autoridades políticas y judiciales locales, nombradas por el gobierno central y los Jueces de Paz.” (HOLLOWAY, 1997: 88).

Para Graham (1997: 49-51), la Guardia Nacional reproducía las divisiones sociales en la sociedad brasileña, con la distinción entre los

miembros de sus filas por criterios de clase, pues los oficiales —electos, como sucedía hasta 1850, o nombrados— procedían siempre de las clases más adineradas. El nacimiento legítimo proporcionaba solamente uno de los varios requisitos para el nombramiento (que también implicaba un criterio de renta mínima) y, de modo general, los oficiales eran políticos, letrados, dueños de tierras o de esclavos, sirviendo la posesión de una patente como declaración de la posición social. En contraste, los soldados eran artesanos, obreros, ocupantes de tierras u “hombres de color”. Las instrucciones gubernamentales excluían específicamente a determinadas personas del cuerpo de oficiales y, además, como existían dos categorías (miembros activos y reservistas), las personas con algún poder político o económico sólo servirían como oficiales.

El servicio en la Guardia Nacional no era remunerado y, en vez de duplicar o simplemente reforzar la estructura de la autoridad existente, este cuerpo pretendía extender la responsabilidad de la defensa de la propiedad y del orden social a los miembros de la sociedad que tenían algún interés en la preservación del *status quo*. En la práctica, no obstante, quien decidía sobre el alistamiento eran las juntas locales, presididas por los jueces de paz y de las cuales participaban las autoridades locales, lo que abría el camino para que un determinado tipo de personas evitase o lograra ser dispensado del servicio activo y, “en áreas urbanas, el servicio recaía, especialmente, sobre pequeños comerciantes y artesanos, que no tenían ninguna influencia para obtener dispensa” (HOLLOWAY, 1997: 89).

Son innumerables los testimonios sobre conflictos entre la Guardia Nacional y las otras fuerzas policiales y el uso de los puestos de la guardia

para el clientelismo típico de las élites brasileñas del siglo XIX. En 1873, no obstante, la Guardia Nacional perdió sus funciones policiales (GRAHAM, 1997: 92), provocando que sus puestos y graduaciones se transformasen en únicamente prebendas honoríficas.

Una segunda innovación está representada por el *Cuerpo de Guardias Municipales Permanentes* —institución que dio origen a las Policías Militares contemporáneas—, subordinado al ministro civil de Justicia en la corte y a los presidentes de Provincia, en el medio rural. Se organizaba por patrullas en servicios de 24 horas, en los grandes centros urbanos y cuando la situación así lo exigiese.

Velasco afirma que las fuentes criminales y judiciales de este periodo apuntan a una clara división entre la policía y la justicia: en la primera, la mayor parte de los casos se relaciona con las actividades de vigilancia de las calles y la preservación del orden público y la “tranquilidad pública”, poniendo de manifiesto el predominio del papel de la vigilancia sobre los comportamientos indeseados, del control social sobre esclavos, pobres, desviados, borrachos y prostitutas. En cambio, en el caso de la justicia, los crímenes violentos aparecen con más frecuencia y los hombres libres en proporciones superiores a las de los esclavos y subciudadanos, siendo de la competencia de las cortes, por lo tanto, la resolución de los conflictos más graves (VELLASCO, 2007: 240-241).

El primer reglamento de los permanentes (o Fuerza Policial, como empezó a ser designado en Minas Gerais a partir de 1835) determinaba que “podrían alistarse ciudadanos brasileños, de 18 a 40 años, que tengan descendencia, sobriedad y ro-

bustez y que servirán mientras así lo deseen”.<sup>3</sup> Además, bastaba un atestado del juez de paz o autoridad equivalente sobre el historial del candidato.

A partir de 1841, la fuerza policial se vinculaba al jefe de policía provincial, en una estructura jerarquizada que incluía a los comisarios y subcomisarios de policía, a la Guardia Nacional y a las autoridades locales. Sin embargo, en la provincia de Minas Gerais, a título de ejemplo, las informaciones apuntan a la eterna carencia de tropas, la alta rotación y las dificultades de manutención, habiéndose quedado su número siempre en torno a los 400 policías para toda la provincia, hasta casi el final del siglo XIX (VELLASCO, 2007: 246).

Cotta (2006: 73-83) narra una miríada de cuerpos auxiliares que se fueron creando y extinguiendo durante todo el siglo XIX para ayudar a la fuerza policial en virtud de sus problemas de efectivos, lo que evidencia las graves cuestiones de profesionalización, inestabilidad y rotación durante este periodo.

La tercera y última innovación de la época de la regencia, y que completa la definición del sistema de justicia criminal consolidado durante el siglo XIX, es la Jefatura de Policía (*Chefia de Polícia*) y sus comisarios y subcomisarios de policía (*delegados y subdelegados de policía*), los equivalentes funcionales a las Policías Civiles contemporáneas.

El Código del Proceso de 1832 determinaba que los “jueces de derecho”, esto es, los jueces encargados del juicio de causas más graves, que se situaban por encima de los límites establecidos por la jurisdicción del juez de paz, deberían ser “*nombrados entre hombres, con edad mínima de 22 años, titulados en derecho, con por lo menos un año*

*de experiencia en el ejercicio de la abogacía*”. El número de jueces en cada comarca estaba determinado por la población de la ciudad (un máximo de tres jueces para ciudades muy pobladas, como Río de Janeiro, Recife, São Luis y Salvador), con jurisdicciones superpuestas, de los cuales uno sería nombrado jefe de policía. Entre las funciones de este nuevo órgano, se incluían la fiscalización, la supervisión y la instrucción de los jueces de paz, que a él se le subordinarían.

A partir de 1841, los comisarios (*delegados*), subordinados a los jefes de policía provincial, asumieron la mayoría de las funciones de los jueces de paz, pudiendo acusar, reunir pruebas, oír testigos y presentar al juez municipal un informe escrito de la investigación, en el cual basaba su veredicto. Además, el comisario expedía órdenes de prisión y establecía fianzas, así como juzgaba, él mismo, delitos menores, tales como la infracción de posturas municipales. Podía contar con instrumentos legales poderosos para el ejercicio de sus actividades, tales como el derecho de decretar prisión preventiva y de exigir “*términos de bien vivir*” que, si eran violados, podrían acabar en prisión y condenación prácticamente segura (GRAHAM, 1997: 88).

Para el auxilio y el cumplimiento de sus actividades, el comisario podía requerir la fuerza policial o depender de *pedestres* subordinados a él, que se encontraban en el escalafón inferior de la jerarquía de los agentes de seguridad, “*hombres cuya posición social sólo suplantaba a la de los esclavos*” (VELLASCO, 2007: 249). Éstos, empleados en otros oficios, tales como artesanos, carroceros, etc., se prestaban a los servicios de ronda eventual o bajo demanda, mediante un pequeño pago mensual. Para Vellasco (2007: 252), esto re-

vela una característica prácticamente comunal en la estructura de la época, semejante a la estructura anterior y que va lentamente decayendo con el pasar del siglo XIX.

El juez de paz y la nueva organización judicial representaron el auge de la influencia liberal en el desarrollo institucional del sistema de justicia criminal en el Imperio. Basada en el poder local, esta estructura evidenciaba un corte en el proceso inicial de centralización representado por las iniciativas de Don Juan VI, y sobrevivió por tan sólo diez años, siendo mitigada con las reformas de 1841. En este momento, el gobierno central reformó la estructura judicial, redefiniendo poderes y atribuciones, promoviendo la centralización del sistema de justicia y retirando poder de las instancias locales. La mayoría de las atribuciones del juez de paz fue transferida a los comisarios de policía, sometidos al jefe de policía de la provincia, reclutado entre los jueces de derecho y subordinado directamente al Ministerio de Justicia (VELLASCO, 2004: 135-145).

Con el avanzar del siglo, quedaba clara la necesidad de profesionalización de todo el cuerpo policial, en sus varias dimensiones. El fracaso de la *Guardia Urbana*<sup>4</sup> evidenciaba la necesidad de profundos cambios en el sistema, consolidados en la reforma judicial de 1871, que separaba definitivamente a la policía de la justicia. A partir de aquel momento, se le impedía al *jefe de policía* juzgar cualquier caso, debiendo encaminar el resultado de sus investigaciones (la *investigación policial*) a los jueces de derecho y a sus auxiliares, que empezaron a encargarse del juicio de todas las causas criminales. De este modo,

Por la nueva Ley, los jefes de policía seguían como los encargados de reunir pruebas para

la inculpación del acusado, pero los resultados de esa *investigación* se entregaban a los agentes fiscales o jueces para su evaluación y decisión final. Así, ni el jefe de policía ni sus delegados podían tomar una decisión final sobre culpabilidad o inocencia, aunque mantuviesen un considerable poder *de facto* en los casos de crímenes, conforme la diligencia o morosidad a través de las cuales conducían las investigaciones (HOLLOWAY, 1997: 228).

Para Vellasco, finalmente, los datos disponibles sobre las instituciones del sistema de justicia criminal brasileño en este periodo indican que, en virtud de las innumerables carencias y deficiencias, las actividades posibles para estas figuras estarían mucho más cerca de las de preservación del orden público y del control de comportamientos impropios o indeseables, que de aquellas de prevención y/o combate a las actividades criminales, que suponen un cierto perfil de profesionalización, inalcanzable para estas organizaciones (VELLASCO, 2007: 258-259). De hecho, la “policía de muchacho”, como era conocida, se originó tanto en la debilidad real e institucional como en su misión difusa, dedicada esencialmente al control de los esclavos y subciudadanos libres, único lugar social donde podría reafirmar su posición jerárquica superior (VELLASCO, 2007: 260) e, incluso en este caso, aún sujeta a la negociación y aceptación, caso por caso, junto a la miríada confusa de autoridades.

## Conclusión

El análisis emprendido pone de manifiesto algunas de las características y limitaciones del desarrollo institucional en el aparato moderno de la policía en Inglaterra, en los Estados Unidos y en Brasil.

El final del siglo XIX y el inicio del XX trajeron la madurez de la profesionalización del aparato policial, especialmente en Europa y en los Estados Unidos, a través del surgimiento de lo que se convino en llamar de “modelo profesional-burocrático” de la actividad policial (WALKER, 1977), ampliamente basado en las características del modelo inglés, pero consolidado en los Estados Unidos, especialmente por la reforma administrativa y la burocratización, la militarización, los incentivos a la formación profesional y, a partir de principios del siglo XX, el uso intensivo de tecnología (principalmente por medio del automóvil, del teléfono y de la radio).

Enredada en las disputas políticas y corporativas, desenfocada en la persecución y vigilancia del peligro representado por las “clases peligrosas” e incapacitada por la debilidad crónica y experimentación institucional, la profesionalización de las fuerzas policiales en Brasil fue tardía, completándose formalmente, desde el punto de vista de su andamiaje institucional, solamente en el transcurso del siglo XX.

Muchos autores (BRETAS, 1991 y 1997; KANT DE LIMA, 1995 y 2000; y PAIXÃO, 1982, entre otros) apuntan, en lo que se refiere a las características del desarrollo institucional de la policía en Brasil durante los siglos XIX y XX, a la prevalencia de continuidades culturales e institucionales, como el predominio de la vigilancia sobre la prevención, la informalidad de las prácticas, el personalismo en la decisión y en la gestión y una alta discrecionalidad asociada a la práctica del policía de línea. Muchas de estas cuestiones están relacionadas con la complejidad y características de la evolución del Estado y de la democracia en Brasil, con nuestras características culturales, con los límites económicos y con los dilemas asociados a la modernización periférica.

Este artículo ha intentado poner de manifiesto que existen continuidades entre las características históricas del desarrollo institucional de la policía en Brasil y algunos de los dilemas de la profesionalización de nuestro aparato policial, teniendo por referencia la experiencia de otras culturas y sus características.

1. *Este artículo es una versión resumida de un capítulo de la tesis de doctorado, defendida en la Universidad Federal de Minas Gerais. El autor agradece las críticas de los profesores Paula Poncioni, Arthur Costa, Luis Flávio Sapori y Telma Menicucci, a su director, el profesor Otávio Dulci, y la lectura atenta del profesor Marcus Vinicius Cruz.*
2. *Miembro del parlamento británico reconocido como una de las personas que concibieron el diseño institucional de la Policía Metropolitana y autor de la Ley que aprobó su creación, el Metropolitan Police Act.*
3. *Citado por Vellasco (2007: 244) y Cotta (2006: 75).*
4. *Institución de naturaleza civil, creada durante la Guerra del Paraguay, para aliviar la necesidad de vigilancia policial en la corte, en virtud de la convocación de la mayoría de los permanentes para la Guerra. Creada en 1866, fue extinguida en 1885, ante las muchas críticas con relación a su incompetencia y brutalidad (HOLLOWAY, 1997: 221).*

## Referencias bibliográficas

- ANASTASIA, C. M. J. **Vassalos rebeldes**: violência coletiva nas Minas na primeira metade do séc. XVIII. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 1998.
- BAYLEY, D. H. **Padrões de policiamento**. São Paulo: Editora da USP, 2001.
- BRETAS, M. L. O crime na historiografia brasileira: uma revisão da pesquisa recente. **Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais, BIB**, n. 32, 1991.
- BRETAS, Marcos Luiz. *A Guerra das Ruas: o povo e a polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional-Ministério da Justiça, 1997.
- CARVALHO, M. P. de. **Uma idéia ilustrada de cidade**: as transformações urbanas no Rio de Janeiro de D. João VI (1808-1821). Rio de Janeiro: Odisséia Editorial, 2008.
- COTTA, F. A. **Breve história da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Ed. Crisálida, 2006.
- EMSLEY, C. **The english police**. 2ª. ed. Harlow: Pearson Education, 1996.
- GOLDSTEIN, H. **Problem oriented policing**. New York: McGraw Hill, 1990.
- GRAHAM, R. **Cientelismo e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.
- HOLLOWAY, T. H. **Polícia no Rio de Janeiro**; repressão e resistência numa cidade do séc. XIX. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- KANT DE LIMA, R. **A polícia na cidade do Rio de Janeiro**: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- \_\_\_\_\_. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais, BIB**, n. 50, 2º semestre de 2000.
- LEE, W.L. Melville. **A history of police in england**. Montreal: Patterson Smith Publishing, 1971.
- LIMA JÚNIOR, Augusto de. **Crônica militar**. Belo Horizonte: ed. do autor, 1960.
- LOWE, W. J. The Lancashire Constabulary, 1845-1870: the social and occupational function of a Victorian police force. In: KNAFLA, L. A. (Ed.). **Crime, police and the courts in british history**. London: Meckler, 1990.
- MANNING, P. K. **Police work**: the social organization of policing. 2ª ed. Prospect Heights: Waveland Press, 1997.
- MILLER, W. R. **Cops and bobbies**: police authority in New York and London 1830-1870. 2ª ed. Columbus: Ohio State University Press, 1999.
- MONKKONEN, E. H. **Police in urban America, 1860-1920**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- PAIXÃO, A. L. A organização policial numa área metropolitana. **Dados – revista de Ciências Sociais**, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.
- PONCIONI, P. **Tornar-se policial**: a construção da identidade profissional do policial do estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado). São Paulo, Universidade de São Paulo, 2003.
- \_\_\_\_\_. O modelo profissional policial e a formação profissional do futuro policial nas academias de Polícia do Estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, set.-dez. 2005.
- REINER, R. **The politics of the Police**. 2ª ed. Toronto: The University of Toronto Press, 1992.
- TONRY, M.; MORRIS, N. (Orgs.). **Modern policing**. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.
- SENIOR, H. **Constabulary**: the rise of police institutions in Britain, The Commonwealth and the United States. Toronto: Dundurn Press, 1997.
- SKOLNICK, J. H.; FYFE, J. J. **Above the Law**: police and the excessive use of force. New York: The Free Press, 1993.

SODRÉ, N. W. **História militar do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1965.

VELLASCO, I. de A. **As seduções da ordem**: violência, criminalidade e administração da justiça, Minas Gerais, séc. XIX. Bauru: Edusc, 2004.

\_\_\_\_\_. Policiais, pedestres e inspetores de quarteirão: algumas questões sobre as vicissitudes do policiamento

na Província de Minas Gerais (1831-1850). In: CARVALHO, J. M. (Org.). **Nação e cidadania no Império**: novos horizontes. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2007.

WALKER, S. **A critical history of police reform**. Lexington: Lexington Books, 1977.

\_\_\_\_\_. **The police in America**: an introduction. 2ª ed. New York: McGraw Hill, 1992.

# La evolución institucional de la Policía en el siglo XIX: Inglaterra, Estados Unidos y Brasil en una perspectiva comparada

Eduardo Cerqueira Batitucci

## Resumo

A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada

*O artigo apresenta uma reflexão sobre as características do desenvolvimento institucional da Polícia durante o século XIX no Brasil, Inglaterra e Estados Unidos, de forma comparada, procurando evidenciar as principais características da consolidação do aparato policial nestas três realidades, bem como as possíveis continuidades entre características históricas do desenvolvimento institucional da polícia no Brasil e alguns dos dilemas colocados para a profissionalização das nossas polícias.*

**Palavras-chave:** Polícia. História da Polícia. Profissionalização da Polícia.

## Abstract

Institutional development of the Police in nineteenth-century England, the United States and Brazil: a comparative perspective

*This paper presents a reflection on the features of police institutional development in nineteenth-century Brazil, England and the United States in comparative perspective. It is an attempt to highlight the key features in the process of consolidation of the police apparatus in these three countries in the period described above. It also looks into potential links between historical developments in the institutional evolution of the Brazilian police and some of the dilemmas around the professionalization of the police in this country.*

**Keywords:** Police. Police History. Professionalization of the Police.

**Fecha de recepción:** 11/05/2010  
**Fecha de aprobación:** 25/05/2010

# Cambio de guardia: los programas de seguridad pública en Río de Janeiro<sup>1</sup>

**Leandro Piquet Carneiro**

*Leandro Piquet Carneiro es profesor del Instituto de Relaciones Internacionales e investigador del Núcleo de Investigación de Políticas Públicas de la Universidad de São Paulo (USP).*

*✉ [lpiquet@usp.br](mailto:lpiquet@usp.br)*

## Resumen

*El artículo discute el proceso de formación e implementación de diferentes programas de políticas públicas en el área de la seguridad pública. El caso en análisis es Río de Janeiro en el período de 1982-2006. El argumento teórico es que algunas corrientes de opinión (ya sean cualificadas o del público) son fundamentales para el éxito de los programas. Según Kingdon (1984), los líderes que disputan el control de una determinada área invierten recursos para garantizar un encuadramiento favorable al problema público, con la visión anticipada de que las soluciones presentadas podrán ser apoyadas como más factibles y eficaces para resolver aquel problema específico. Esto significa decir que el diagnóstico del problema depende, casi siempre, de la solución disponible. Los programas son, por lo tanto, corrientes que fluyen en una determinada dirección y ventanas de oportunidad que se abren para sus agentes promotores, siempre que el encuadramiento del problema y el apoyo político fluyan en esa misma dirección. El artículo analiza cómo esa hipótesis puede ser útil para el análisis de las disputas en torno a los programas de seguridad pública en Río de Janeiro.*

## Palabras Clave

*Políticas de seguridad pública. Programas públicos. Gobierno y políticas públicas.*

## Problema

La seguridad pública en Río de Janeiro es casi un *case* internacional de fracaso. Las policías presentan corrupción endémica, los salarios son bajos y los policías trabajan largas jornadas en instalaciones dilapidadas. Casi un tercio del efectivo de la Policía Militar está consignado en actividades a media jornada o con la excedencia. No es difícil encontrar policías retratados en los titulares de los periódicos como criminales y casi nadie respeta a la policía. En un estudio de la población, realizado en 2007, el 92% de los entrevistados declararon que no confían o confían con restricciones en la policía militar y el 87% afirmaron lo mismo con relación a la policía civil.<sup>2</sup>

La punición del crimen sucede sólo esporádicamente. El mejor indicador de eso es el hecho de que la Policía Militar hace sólo 1.300 prisiones por mes (la media de 2005 a 2007). En el período de un año, esto significa 102 prisiones en flagrante por 100.000 habitantes. Para hacerse una idea comparativa, el Estado de São Paulo detiene dos veces más: la tasa media de prisiones en flagrante, entre 2005 y 2007, fue de 217 por 100.000 habitantes.<sup>3</sup> No sólo es ineficiente la vigilancia ostensiva, sino que todo el sistema de justicia criminal realiza su misión de forma precaria: 46.000 órdenes de prisión aguardan para ser cumplidas y sólo 12.000 presos cumplen penas en régimen ce-

rrado en el Estado. La tasa de encarcelamiento de Río de Janeiro, que en 2008 correspondía a 200,7 por 100.000 habitantes con más de 18 años, es una de las menores de Brasil –sólo cuatro Estados tienen tasas más bajas–.<sup>4</sup>

A pesar de que Río de Janeiro es el sexto Estado que más gastó en seguridad en todo Brasil en 2008 (309,00 reales por habitante, frente a 218,40 reales en São Paulo<sup>5</sup>), los salarios de los policías militares están entre los más bajos del país y la infraestructura de los batallones está perjudicada: no hay conexión a Internet, e-mail y los servicios de radio son precarios. Es evidente que este panorama de penuria material tiene una serie de efectos negativos sobre la atención al público y el trabajo de la actividad policial.

En tales circunstancias, ¿qué se puede esperar de las políticas de seguridad pública? ¿Cuáles son las alternativas en debate? ¿Se puede hablar de elaboración de programas para la seguridad pública y de cómo éstos se han formado?

## Dificultades heredadas

Ninguna otra ciudad de Latinoamérica tiene las características de Río de Janeiro. Hay grupos de criminales organizados capaces de controlar –con el terror y la violencia– el acceso, la circulación y la vida comunitaria de parte significativa de la ciudad. ¿Qué explica eso? La presencia de drogas –y de sus redes organizadas de distribu-

ción— es siempre un factor importante que hay que considerar. No obstante, la ciudad está razonablemente alejada de las principales regiones productoras de drogas del continente (países andinos y México) y no constituye una ruta importante de tráfico hacia Europa o los EEUU. Río tampoco es una ciudad donde el consumo de drogas sea relativamente elevado. Las investigaciones de prevalencia del consumo muestran que ciudades como Santiago, Buenos Aires, São Paulo y Brasilia tienen tasas más altas de prevalencia en la población en general y también en el segmento joven en edad escolar (CICAD, 2008; UNODC; CICAD, 2006).

Hasta finales de los años 90, las ciudades colombianas de Cali, Bogotá y Medellín estaban entre las pocas ciudades del mundo que tenían una geografía criminal parecida a la de Río, pero estas localidades están en el centro de la región que produce toda la cocaína distribuida en el mundo, hay guerrilla, así como un consecuente flujo continuo de armas. En un contexto así, hay grupos criminales generalmente capaces de lograr recursos suficientes para corromper a la policía y dominar áreas enteras de las ciudades donde actúan. Pero ¿por qué aparecen estos síntomas también en Río? ¿Por qué Río es la única ciudad lejos de los centros de producción y de las rutas principales de contrabando que tiene áreas significativas bajo el control permanente y duradero de grupos criminales?

Una hipótesis: para comprender cómo se llegó a esta situación, hay que mirar no sólo hacia el crimen,<sup>6</sup> sino principalmente hacia las políticas de seguridad que fueron implementadas por los gobiernos. La respuesta puede estar en la ineficiencia crónica del sistema de justicia

criminal del Estado. Y para enfrentar ese problema, es necesaria una hipótesis complementaria: la de que las debilidades del sistema de justicia criminal fueron producidas a lo largo de las tres últimas décadas, período en el cual sufrieron grandes transformaciones. No tiene que ver, por lo tanto, con la presencia de características estructurales, como la desigualdad o la pobreza, sino con las opciones políticas que han hecho los gobiernos y la sociedad.

### La persistencia del populismo

Río de Janeiro fue uno de los pocos Estados de Brasil donde un líder importante del período previo a 1964, fuertemente identificado con el populismo del período democrático de 1946-64, conquistó el gobierno después de la transición a la democracia (el otro ejemplo es Pernambuco). Leonel Brizola gobernó Río de Janeiro en dos períodos, 1983-86 y 1991-94 (entregó el cargo al vicegobernador en 1994 para disputar las elecciones presidenciales) siguiendo el atrezzo populista tradicional: organizó campañas sistemáticas contra sus enemigos políticos; adoptó un discurso polarizador (es verdad que en el período posterior a 1982 éste era mucho más fluido que el que defendía en el período previo a 1964); improvisó en la administración; e hizo de Río un laboratorio, un experimento de su convicción en la existencia de una “vía alternativa” al desarrollo.

Brizola, a pesar de su fluidez ideológica, se mostró capaz de atraer a varias generaciones de electores, intelectuales y planteles partidarios en torno a su liderazgo. El brizolismo fue, de hecho, un fenómeno político duradero, capaz de redefinir el sistema partidario del Estado e influir en las

políticas de seguridad pública hasta la década actual. Todos los principales equipos políticos estatales, hasta hace poco, surgieron en el PDT bajo el comando de Brizola: Darcy Ribeiro, Saturnino Braga, Jó Rezende, Cesar Maia, Marcello Alencar, Garotinho y Rosinha Garotinho, sólo para citar a los que han ocupado cargos ejecutivos en el Estado y en la capital.

En el área de la seguridad pública, el principal liderazgo durante los gobiernos de Brizola lo ejercía el jurista y académico Nilo Batista, que fue secretario de Policía y Justicia en el primer mandato de Brizola y vicegobernador entre 1990 y 1994. Abogado criminalista, fue profesor de las principales facultades de derecho del Estado y se destacó también como uno de los exponentes de la criminología crítica (BARATA, 2002) en Latinoamérica. Al lado del coronel Nazaré Cerqueira de la Policía Militar, Nilo Batista fue el responsable de un cambio significativo en la doctrina de la seguridad pública del Estado (COSTA, 2004). Juntos, establecieron un programa que tuvo —y sigue teniendo, como se verá más adelante— gran importancia entre especialistas y operadores del sistema de justicia criminal. Una vez en el poder, se dedicaron a fomentar grandes embates doctrinarios en varios frentes: extinguieron la Secretaría de Seguridad Pública y la sustituyeron por el Consejo de Justicia, Seguridad Pública y Derechos Humanos, consejo del cual formaba parte el propio gobernador; elevaron los puestos de comandante de la Policía Militar y jefe de la Policía Civil a la condición de secretarios de Estado, nombrando dirigentes afines al programa político del gobernador, principalmente en la Policía Militar; adoptaron una retórica política de que “el recrudecimiento de la violencia y de la criminalidad era un problema fundamentalmente de

carácter social” (SOARES; SENTO-SÉ, 2000); defendieron la reforma del estatuto jurídico de las policías (principalmente la unificación de las policías); alteraron el currículo de formación de los oficiales y soldados de base de la Policía Militar (SOARES; SENTO-SÉ, 2000: 133); promovieron la adopción de un modelo único de vigilancia de tipo comunitario, y limitaron las intervenciones policiales en las áreas de barrios de chabolas, las favelas, estableciendo una doctrina que fue, y sigue siendo, la principal fragmentación de la política de seguridad del Estado.

Había una perfecta sincronía entre las directrices de la política de seguridad y los objetivos políticos más generales establecidos por el liderazgo de Brizola, que pretendía organizar nuevas bases de apoyo político entre los sectores más pobres de la población en un contexto de fuerte restricción presupuestaria (MISSE, 2007).

Esta política tuvo por lo menos una gran consecuencia que tal vez no haya sido directamente anticipada por los que la ejecutaron: los grupos criminales que se dedicaban al tráfico de drogas ampliaron y consolidaron, en el espacio de una década, el control territorial de los principales barrios de chabolas, las favelas, en la región metropolitana de Río de Janeiro (MISSE, 2007). Las intervenciones policiales represivas se debilitaban al mismo ritmo que la criminalidad se hacía más agresiva y organizada en sus prácticas.

Dos principales factores contribuyeron al aumento del poder de los grupos criminales. Primero, tuvo lugar la aparición de los *comandos* en el interior de los presidios. La primera “red de bandas” (MISSE, 2007) —el Comando Rojo— produjo nuevas formas de identidad,

coordinación y control entre traficantes de drogas, lo que contribuyó a disminuir los costes de transacción en la cadena de producción del crimen. Por más precaria que fuese la organización de los *comandos* fuera de los presidios, o por más conflictiva que haya sido la disputa por los territorios, funcionaban como redes de contrabando y distribución de armas y drogas en una escala aún no observada.<sup>7</sup> Y, en segundo lugar, ocurrió en ese periodo una fuerte expansión del *consumo* de cocaína, al mismo tiempo en que aumentaba la producción de la droga en Colombia. La “nueva” droga permitió a los grupos criminales que la distribuían localmente ampliar sus ganancias y, consecuentemente, su poder de corrupción de las policías.

Brizola y los principales equipos del gobierno en el área de seguridad parecen no haber comprendido y delimitado correctamente los problemas criminales que tenían ante sí y definieron una política de seguridad con una prioridad clara: no recurrir a intervenciones policiales en las áreas de chabolas. Como no había un modelo de intervención adecuado (las primeras experiencias de ese modelo surgieron en el gobierno Garotinho) o no existía una policía comunitaria preparada para la tarea de vigilar de forma permanente esas áreas, la opción fue la no intervención, lo que terminó generando una serie de “economías de escala” para el crimen. Razonablemente seguros en sus “territorios”, las bandas pudieron prosperar en el mercado de las drogas y desarrollar otras actividades criminales correlacionadas, como el tráfico de armas y los secuestros, además de ampliar la práctica de extorsión contra comerciantes y empresas de transporte locales.

Las decisiones del gobierno Brizola fueron osadas. Se apostaba por que con los Cieps y la donación de lotes, entre otros programas sociales, sería posible amenizar las tensiones que llevaban a las personas a cometer delitos. Y los resultados fueron los peores posibles. Después de aumentar el poder de los grupos criminales, fueron asesinados sistemáticamente líderes comunitarios (ese movimiento sucedió principalmente a finales de la década de los 80), hecho derivado de la no intervención policial en las áreas de chabolas.

Las policías presentaban señales crecientes de debilidad institucional, lo que no era visto como un problema por los líderes políticos de aquella época. Como no salieron bien las tentativas de reformarlas, en función de fuertes resistencias corporativas, no parecía del todo inadecuado, desde el punto de vista de esos líderes, optar por debilitarlas.

Lo que la distancia en el tiempo permite ver con una mayor claridad es el hecho de que la política seguida en los gobiernos de Brizola tenía un objetivo principal: la organización de nuevas clientelas políticas entre los habitantes de las chabolas, apareciendo la tolerancia con los grupos criminales y con la corrupción policial como efecto colateral, no anticipado, de esa política.

El escenario de crisis en la seguridad pública en Río recrudesció, sobre todo, durante el gobierno de Moreira Franco (1987-90) y en el segundo gobierno de Brizola (1991-94) (SOARES; SENTO-SÉ, 1996). En 1990, la tasa de homicidios alcanzó el record de 63,03 por 100.000 habitantes y permaneció en los cuatro años siguientes en el nivel de 60 por

100.000 habitantes (SOARES; SENTO-SÉ, 1996: 271 y 277). El robo de vehículos aumentó en media un 21% al año (Tabla 1) y fueron atracados 277 bancos al año en media en el período. El número de secuestros (fueron 124 en 1992) (SOARES; SENTO-SÉ, 1996: 178) y de robos a transeúntes también aumentó continuamente, mientras que la aprehensión de armas y drogas disminuía (Tabla 1). La presión sobre el sistema de justicia criminal era

intensa y la opinión pública exigía crecientemente acciones contra lo que se percibía como una situación “sin control” en la seguridad pública. La primera respuesta fue la deflagración, por el gobierno federal, de la “Operación Río” en 1994. Su motivación, organización y principalmente la evaluación de sus efectos sobre el crimen permanecen como un punto sensible del debate sobre la seguridad pública en el Estado (LEITE, 2000).

**Tabla 1**  
**Variación media anual de crímenes y de indicadores de actividad policial, por tipos**  
Estado de Río de Janeiro – 1985-2006

Períodos	En porcentaje						
	Indicadores criminales			Indicadores de actividad policial			
	Homicidio	Robó vehículo	Robó transeúnte	Aprehesión de armas <sup>1</sup>	Aprehesión de drogas <sup>2</sup>	Encarcelamiento	No policías muertos
1985-86	8,8	5,5	0,11	-	-	-	-
1987-90	6,3	1,7	-7,5	-	-	-	-
1991-94	3,2	20,8	3,3	-3,6	-0,1	-	-
1995-98	-16,3	0,7	0,5	20,3	68,3	-	32,3
1999-02	9,6	6,2	24,1	15,2	9,1	-10,5	46,1
2003-06	-3,0	1,9	26,0	-2,4	-6,1	-13,2	-14,7

Fuentes: Centro de Informaciones y Datos de Río de Janeiro (Cide). Anuario Estadístico de Río de Janeiro (1983-90); Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía, de la Universidad Cândido Mendes; Instituto de Seguridad Pública (Insp) de Río de Janeiro. Balance semestral y datos mensuales de julio a octubre.

(1) Variación anual media de armas aprehendidas. Están disponibles datos sólo hasta 2005. El porcentaje del último período indica la variación entre 2003 y 2005.

(2) Número de prisiones efectuadas en el Estado, inclusive ECA. Están disponibles datos sólo del período 2000-2005.

(-) Dato inexistente.

La segunda respuesta a la crisis fue electoral. El candidato apoyado por Brizola, Anthony Garotinho, fue derrotado por Marcello Alencar –también egreso del brizolismo, pero por entonces compitiendo por el PSDB– en un segundo turno disputado. La inflexión que este cambio acarreó en la política de seguridad no podría ser más clara. Por primera vez, desde la transición a la democracia, fue nombrado un general del Ejército, Nilton Cerqueira, para la Secretaría de Seguridad.

#### *Alternancia: el foco en el control del crimen*

La reacción de las policías a la designación del general Cerqueira fue rápida. Bajo su liderazgo, la media de no policías muertos en conflictos con la policía militar al mes pasó de 3,2 para 20,55 (ZAVERUCHA, 2001) y las aprehensiones de armas y drogas también se dispararon. Por medio de un decreto del gobernador, se daban gratificaciones y promociones a los policías que hubiesen demostrado bravura en situaciones de “combate”, siendo uno de los baremos del buen desempeño el número de oponentes muertos en confrontaciones con la policía. En este período hubo también un crecimiento medio anual del 20,3% en el número de armas aprehendidas y del 68,3% en la aprehensión de drogas (Tabla 1). No es posible afirmar que exista una correlación entre la política de priorizar el aumento de las actividades operacionales de las policías, seguida por el gobierno de Alencar, y la disminución en el número de crímenes que fue entonces observada. No obstante, éste fue el único período, desde 1982, en que hubo una reducción significativa del número de homicidios y en que los robos de vehículos y a transeúntes permanecieron prácticamente estables, con tasas de crecimiento inferiores al 1% al año (Tabla 1).

Hubo una retracción importante también en el número de secuestros, que pasaron de una media de 93 por año, durante el segundo gobierno Brizola, a 18, en el último año del gobierno.<sup>8</sup>

Esa política quedó inscrita en los anales de la crítica especializada como un atentado a los derechos humanos, un retroceso en el camino de la consolidación democrática y una prueba de nuestra debilidad institucional. No es difícil apuntar los errores e incluso las violaciones de la ley que surgieron de esa “política de enfrentamiento” al crimen. La práctica de considerar la muerte de un oponente en confrontaciones con la policía (la muerte de un no policial) un “acto de bravura” y premiar ese tipo de “*resultado*” recibió la condena unánime de los principales órganos internacionales de defensa de los Derechos Humanos. Pero todos los graves errores cometidos no deben oscurecer el hecho de que, por primera vez, en el período democrático actual, se puso en práctica en el Estado de Río de Janeiro una política de seguridad centrada en el control del crimen. En la visión de los líderes que la formularon, las policías y el sistema de justicia criminal en su conjunto, podrían reducir el crimen al desempeñar de forma eficaz su poder de disuasión.

Así, durante el gobierno Alencar, surgió un segundo programa para la seguridad pública que hasta hoy tiene importancia en el debate. La opción seguida entonces fue la de *tirarse al mar* (el control del crimen) con las instituciones policiales tal como eran –con dos policías, con niveles altos de corrupción e ineficiencia, etc.– y esperar (y suponer) que sería posible controlar el crimen aun con las debilidades observadas. Los arreglos estructurales en las policías vendrían después. Está claro que no existen experiencias en países demo-

cráticos de adopción de metas en que se busque maximizar el número de muertos en confrontaciones con la policía. Esto fue una aberración injustificable, un error que probablemente jamás será repetido por otro secretario de seguridad en Brasil. No obstante, a pesar de este error, hubo en ese gobierno una novedad importante: la prioridad pasó a ser el control del crimen y la extensión del poder de disuasión de las policías.

Quedaban así definidas las bases de los dos principales programas de la seguridad pública en el Estado.

### Los programas de la seguridad pública

Lo que se dibujaba al final del gobierno Alencar, como se ha visto, era un panorama de oposición entre el *nuevo* programa, centrado en el control del crimen, y aquel —el cual se intentó implementar en los gobiernos de Brizola y en el “primer gabinete” del gobierno Garotinho— que priorizaba la organización de una policía democrática.

Las continuaciones previstas en esos programas eran opuestas. Para los partidarios de la “policía democrática”, primero, serían necesarias “acciones estructurantes” que capacitarían a las policías para el control del crimen (unificar las policías, invertir en la formación, en infraestructura, mejorar las condiciones de trabajo, adquirir tecnología, ampliar el control externo e interno, etc.). Sería inútil intentar saltarse etapas. En última instancia, sólo una policía organizada democráticamente sería capaz de vencer al crimen. Para los partidarios del “control del crimen” el problema era el inverso. Al cumplir su misión de reducir el número de crímenes y disfrutándose

así de niveles mayores de apoyo en la opinión pública, las policías podrían entonces iniciar su ciclo de regeneración (invertir en la formación, en infraestructura, etc.). Se estableció en la política del estado una tensión permanente entre esas dos formas de encarar la seguridad pública. Hace más de 50 años el politólogo E. E. Schattschneider recordaba que “new policies creates a new politics”. Parece éste un inmejorable *insight* sobre lo que sucedió en Río en las últimas tres décadas en torno a la seguridad pública.

#### *Cómo se definen los programas: una explicación analítica*

A cada contingencia de recursos, a cada cambio en la forma de encuadrar o priorizar de los políticos el problema de la seguridad, se establecen diferentes criterios con vistas a destinar los recursos disponibles: ¿se debe seguir con la reforma del currículo de formación de los policías o comprar nuevos vehículos blindados para apoyar las acciones de combate al tráfico de drogas? Y cada decisión producirá ganadores y perdedores. La disputa entre los que apoyan esos programas, potencialmente rivales, no depende sólo de eventuales restricciones presupuestarias; empieza antes, en la propia definición de los problemas prioritarios contra los que se deberá actuar. Por ejemplo, una opinión pública mayoritariamente preocupada por el aumento de la criminalidad se constituirá, en último término, como una corriente contraria al programa centrado en el control externo de las policías. Inversamente, una opinión pública insatisfecha con la policía, con la corrupción o con las violaciones de derechos cometidas por policías difícilmente apoyará un programa centrado exclusivamente en el combate al crimen con el empleo de fuerza policial.

Hay, no obstante, programas en los que la opinión pública no es una variable importante. La disputa puede ser interna al gobierno y envolver a agentes organizados, grupos de interés, o figuras cualificadas que no dependen directamente de la relación con el público. Pero eso no cambia la naturaleza del problema: la visión que esos agentes, grupos y figuras tienen de determinado problema debe ser *favorable* al programa para que pueda realizarse.

Esas corrientes de opinión (sean cualificadas o del público), a pesar de ser fundamentales para el éxito de los programas, no deben tomarse como un factor externo, un punto fijo que les es dado a los agentes en disputa, pues éstas *también* están diseñadas por el embate entre los grupos que promueven sus programas.

Los líderes invierten recursos, por lo tanto, para garantizar un encuadramiento favorable de un problema, con la visión anticipada de que las soluciones presentadas podrán apoyarse como más factibles y eficaces para resolver *aquel problema* específico. Esto significa decir que el diagnóstico del problema depende, casi siempre, de la solución disponible. Un grupo puede no saber muy bien qué innovaciones tácticas son necesarias para reducir el crimen, pero tiene fluidez en lo tocante a los mecanismos de control externo de las policías; luego, será ventajoso para ese grupo intentar definir el problema (corrupción policial) en función de la solución disponible (mecanismos de control externo). Cualquier otro encuadramiento del problema podría ser más favorable a los grupos y a los programas rivales.

Los programas son, por lo tanto, corrientes que fluyen en determinada dirección abrien-

do para sus agentes promotores resquicios de oportunidad, siempre que el encuadramiento del problema y el apoyo político fluyan en esa misma dirección. Esta hipótesis<sup>9</sup> puede ser útil para el análisis de las disputas en torno a los programas de seguridad.

### La operación de los programas

Los gobiernos de Garotinho y Rosinha sirven como evidencia empírica de la validez de esa hipótesis. Garotinho invitó al general José Siqueira a ocupar la Secretaría de Seguridad, cuyo equipo principal estaba integrado por siete coroneles del Ejército, uno de ellos mantenido en el cargo que ocupaba durante el gobierno Alencar. Esos oficiales ocuparon las subsecretarías más importantes, además del Centro de Inteligencia y el Centro de Comunicación e Informática, de la Secretaría. El único cargo ocupado por un civil fue la recién creada Subsecretaría de Investigación y Ciudadanía (SOARES, 2000: 60). Aunque claramente minoritaria, fue el “ala civil” de la Secretaría la que de hecho formuló los principales programas innovadores en el área de seguridad implementados durante la gestión de Garotinho y que se extendieron también en los gobiernos de Benedita da Silva y Rosinha Garotinho (aunque de forma menos consistente en este último), como la Comisaría Legal, la creación de las áreas integradas de vigilancia, y los programas de vigilancia de áreas especiales (Gepat, Gepe y Geat), entre otros.

No obstante, nada sucedió como se había previsto en la relación entre los dos grupos que cohabitaban en la Secretaría de Seguridad y se sucedieron innumerables crisis en función de las

disputas internas por el poder entre el grupo del subsecretario de Investigación y Ciudadanía y el grupo de militares liderados por el secretario. La primera gran crisis ocurrió en abril de 1999 y dio lugar al cambio del comando de la Secretaría con el nombramiento del coronel de la Policía Militar Josias Quintal. Con todo, ese cambio no disminuyó las tensiones internas en la Secretaría de Seguridad y se estableció una nueva situación de crisis, hasta que, finalmente, el gobernador optó por uno de los dos lados en conflicto. Exoneró al subsecretario de Investigación y Ciudadanía en marzo de 2000 y nombró Raffik Louzada el nuevo jefe de Policía Civil, recomendado por el secretario Quintal.

Otra transición más ocurrió en el mismo gobierno en función de la salida Garotinho para ser candidato a la Presidencia, ahora en su nuevo partido, el PSB. Aunque el PT y el PDT estuviesen coligados en 1998 y Benedita da Silva hubiese sido elegida como vicegobernadora, Garotinho y el PT rompieron en el segundo año de su mandato. Durante la salida del gobernador, hubo, por causa de esa crisis política anterior, alteraciones en casi todos los cargos de primer escalón del gobierno. En el área de la seguridad pública, los cambios fueron, una vez más, significativos. Para el cargo de secretario de Seguridad, fue nombrado el jurista y ex secretario del Distrito Federal, Roberto Aguiar. Como académico y político, Aguiar tenía una línea de pensamiento muy afín a la del ex vicegobernador Nilo Batista. Atribuía al desempleo la principal causa de ingreso en la criminalidad y se definía como un antipenalista convicto.<sup>10</sup>

En los cuatro años del gobierno Garotinho ocurrieron, por lo tanto, tres cambios de gabi-

te en la seguridad pública del Estado, que, en el primer escalón, se hacían casi siempre acompañar de alteraciones en el comando de la Policía Militar y en la jefatura de la Policía Civil. Josias Quintal y Álvaro Lins, por ejemplo, fueron, respectivamente, secretario y jefe de la Policía Civil durante el gobierno Garotinho, dejaron el cargo durante el interregno del PT y volvieron en el gobierno Rosinha. En 2002, Quintal fue candidato a diputado federal (electo) y Lins a estatal (derrotado).<sup>11</sup> Ambos reasumieron sus funciones con la toma de posesión de Rosinha en 2003. Quintal se mantuvo en el cargo hasta abril de 2003, siendo substituido por Garotinho.

La situación de la seguridad pública, en el inicio del gobierno Rosinha, era de crisis abierta y, una vez más, las Fuerzas Armadas retomaron la vigilancia en las calles y barrios de chabolas de Río. La situación se estabilizó en los meses siguientes, pero sin que ello significase una mejora en los indicadores criminales o en el funcionamiento de las policías. En realidad, había un cuadro de corrupción que se hacía cada vez más profundo y contaminaba las estructuras de la seguridad pública del Estado. Los principales hechos fueron revelados después de que Garotinho dejase el gobierno. Las investigaciones de la Policía Federal, Seguridad S/A y Hurricane llevaron a la acusación de Lins, del comisario Ricardo Hallak (que substituyó a Lins en la jefatura de la Policía Civil) y del ex gobernador Garotinho, entre otros, por delitos de formación de banda y blanqueo de dinero (*Estado de S. Paulo*, 29/05/2008).

El gobierno y las policías no eran los únicos agentes que procuraban ofrecer respuestas ante la situación de crisis. Importantes movimientos en la sociedad civil, muchos de ellos

centrados en el tema de la violencia y de la seguridad, como el “Viva Río” y el “Río Contra el Crimen”, contribuyeron a la promoción de programas innovadores en la seguridad pública. El programa “La policía que queremos”, elaborado por la Policía Militar en conjunto con el “Viva Río”, en 2005-06, es un buen ejemplo de ese tipo de iniciativa. Fue elaborado tras meses de consultas con diferentes sectores de la Policía Militar y terminó adquiriendo una característica bastante corporativa. Hay varias coincidencias con otros programas que ya se han analizado, sobre todo el que resultó de la comisión de transición del gobierno Garotinho.

## Los tres programas de la seguridad pública

El resumen de los diferentes gobiernos y de sus políticas de seguridad hecho anteriormente pretendía mostrar cómo se formaron localmente los programas sobre el tema. Esos programas vertebran y organizan, hasta hoy, las disputas entre grupos de interés, agentes y figuras políticas que se especializaron en el tema. Los programas de la seguridad pública pueden organizarse según cuatro dimensiones principales: prioridad establecida; énfasis o principal elemento conceptual de apoyo; foco operacional; y principales desafíos o resistencias que pueden entorpecer su adopción. El Cuadro 1 presenta el resultado de esa clasificación.

**Cuadro 1**  
**Los programas de seguridad pública: una tentativa de síntesis**

Prioridad del programa	Énfasis	Foco	Desafíos
Control del crimen	Operacional	Ampliar la capacidad de disuasión general de las policías y la actuación sobre áreas críticas del Estado	Minimizar críticas internas en el gobierno (riesgo de ser visto como conservador), en el sistema de seguridad (aumento de la carga de trabajo) y de la opinión pública en cuanto a la eficacia de la “política de la confrontación”
Reestructuración de las policías (“Policía democrática”)	Doctrinaria	Ampliación del control externo, cambio de estatuto legal de las policías (unificación), adopción de una doctrina de vigilancia de tipo comunitario y cambio en el proceso de formación y reclutamiento	Descontrol del crimen, resistencia corporativa con el riesgo de parálisis de los policías
Reactiva	Corporativa	Pauta sindical y asistencial orientada a la promoción de mejoras en las condiciones de trabajo y manutención del status quo	Conflicto entre intereses corporativos dentro del estado, producción de consenso <i>intra corporis</i> (acción colectiva)

*Fonte: Instituto de Política Pública da Califórnia (2005) e Programa de Política & Gestão de Justiça Criminal da Harvard Kennedy School (2009).*

## Programa 1: control del crimen

El primer programa puede ser resumido de forma simple. El principal punto de apoyo de la política de seguridad pública en el nivel estatal, según esta perspectiva, es el aumento del poder de disuasión de las policías y de la capacidad de punición ejercida por el sistema de justicia criminal. La contención del crimen se da, por lo tanto, por el aumento de la probabilidad de captura y condenaación de criminales y delincuentes, así como por la incapacitación de éstos en el sistema de prisiones. Es éste su foco.

Está claro que el poder de disuasión de las policías puede ejercerse por la adopción de diferentes estrategias de vigilancia, tan diversas como la vigilancia orientada a problemas, el de desorden, el de *hot spots* y hasta el comunitario. Lo que este programa prioriza, cualquiera que sea la estrategia específica adoptada, son las actividades policiales orientadas principalmente al control del crimen y atención a las emergencias criminales, en detrimento de las demás actividades que las policías también desempeñan (BAYLEY, 1985). Por ejemplo, lo que se aboga en este caso es que las policías sean capaces de aumentar sus actividades operacionales de diferentes formas: disminuir el tiempo de respuesta y mejorar la atención a emergencias criminales; aumentar sus actividades de investigación criminal, así como el cumplimiento de órdenes y la recuperación de vehículos robados y hurtados; y mejorar la eficacia de la vigilancia ostensiva, con el crecimiento del número de prisiones y aprehensiones de drogas y armas. La defensa del aumento de poder de los departamentos de asuntos internos, muchas veces, también aparece en este programa, con la justificación de que eso sería capaz de generar incentivos para la disciplina y el refuerzo de la jerarquía.

El principal desafío a este programa viene de dos frentes principales. En primer lugar, dentro del propio gobierno existe el riesgo de que la política sea vetada por los partidos y grupos de interés minoritarios que actúan en el gobierno. En el sistema consensual brasileño, los gobiernos tienen grandes dificultades en adoptar políticas que produzcan “perdedores”, aunque minoritarios, dado que tienden a estar formados por amplias coaliciones de partidos y también porque los procesos decisorios presentan varios puntos de veto debido al sistema de representación de intereses de tipo corporativo. No hay, como recuerda Lijphart (2003), una mentalidad del tipo el “vencedor se lo lleva todo” en las democracias de consenso.

Las policías, los grupos de defensa de los derechos humanos, el área de la justicia, todos representados dentro del gobierno, difícilmente dejarán de ser oídos en el proceso de implementación de cualquier programa. La construcción del consenso es particularmente importante cuando el poder ejecutivo tiene como estrategia desarrollar una política de seguridad centrada en el control del crimen, pues, en este caso, los costes de esa política se repartirán entre las policías. Se exigirán acciones, habrá sobrecarga de trabajo, aumento del riesgo, cambios de mentalidad para ejecutar un plan de actividad policial agresiva, etc. Convencer al conjunto del gobierno de que ese programa de “control del crimen” es el más adecuado y vencer las resistencias corporativas es, por lo tanto, el primer desafío por delante.

En segundo lugar, existe el riesgo de que esa política sea considerada “no democrática”, por lo menos en el sentido estricto del argumento de Bayley (2006). El foco en el combate al cri-

men puede llevar a las policías a definir internamente sus prioridades operacionales, lo que puede quitar o reducir el poder del público de conducir las acciones de las policías. Esto puede ocurrir una vez que la atención a emergencias y las actividades para la atención a las víctimas en las comisarías pueden verse debilitadas en función de la ubicación de más recursos en las actividades definidas por las propias policías.

### Programa 2: policía democrática

La opción por el programa “policía democrática” fue dominante en casi todos los gobiernos desde el final del régimen militar. En Río de Janeiro tal vez haya sólo una excepción: el gobierno Alencar. Y ese programa fue dominante no sólo en los gobiernos de Río, sino también en los principales Estados de Brasil. Los gobernadores elegidos democráticamente procuraron desarrollar, con una frecuencia muy superior a la de sus antecesores nombrados, medidas para tornar a las policías pasibles de control externo, además de estimularlas a adaptar sus procedimientos, cultura y organización a la nueva situación democrática del país. En este sentido, tal programa tenía un énfasis doctrinario, como se indica en el Cuadro 1.

Aunque la consolidación de los derechos políticos haya ocurrido de forma relativamente rápida durante la transición, no pasó lo mismo con las instituciones que tienen por función garantizar la vigencia de los derechos civiles (el sistema de justicia criminal es una de ellas). Tal vez incluso sea posible afirmar que hasta hoy, 26 años después, aún no se ha completado el ciclo de reformas (si éstas deben ser “macro” o “micro” es otro asunto) que podrán garantizar la construcción de

sistemas de justicia criminal que puedan disfrutar de amplia legitimidad entre el público. La provisión de la ley y orden y el control civil sobre las acciones policiales (de hecho esos problemas son difíciles de ser separados) siguen como aspectos generalmente fallidos de los actuales gobiernos democráticos. Y éste no es sólo un problema de Río de Janeiro, ni siquiera brasileño; sucede en varios países de Latinoamérica (CARNEIRO, 1998). O sea, parece haber cierta falta de sincronía entre la democracia vigente en el campo político y la garantía de las libertades civiles en el campo social más amplio. Es justamente esta laguna que el programa de “policía democrática” procura acortar.

La hipótesis de por qué ese programa es dominante deriva del carácter consensual que el tema de la ampliación y vigencia de los derechos asumió durante el proceso de transición. En los términos de la hipótesis, la fijación del problema de la participación como el tema central del programa fue una construcción exitosa operada por los líderes en el contexto del debate político más general durante la transición, siendo trasladada, de forma también exitosa, al campo de la seguridad pública. Los principales problemas del área fueron identificados como la falta de control democrático sobre las policías y el cambio en la doctrina del trabajo policial. Las soluciones ofertadas pretendían, consecuentemente, resolver este problema específico. Un encuadramiento diverso del problema, por ejemplo, como si fuese éste de naturaleza eminentemente criminal, sería como poco arriesgado en aquel momento, por el hecho de que la *solución* para ese problema estaba más sedimentada —si es que estaba en algún grado— entre los operadores del sistema de seguridad.

De este modo, cuando la opinión pública de Río de Janeiro comenzaba a sentir el peso del crimen ya en el inicio de la década de los 90, la respuesta por parte de los gestores de la política fue la más dura posible, no contra las eventuales soluciones propuestas, sino contra el problema apuntado. En una ciudad con tasas de 60 homicidios por 100.000 habitantes y donde más del 20% de la población sufría robos o hurtos cada año (CPDOC-FGV/ISER, 1997), es bastante razonable esperar que la población manifieste una fuerte sensación de inseguridad y que el miedo de ser víctima de un crimen sea igualmente diseminado. No obstante, esa percepción, que afloraba continuamente en los medios de comunicación y en las encuestas de opinión, era convertida en una simple manifestación de “pánico de las élites” (BATISTA, 1994).

La propuesta derivada por lo general de este tipo de respuesta era que se debería estudiar no el crimen y su dinámica, sino “la cultura del miedo”. Éste era el objeto que se debería escudriñar y el que le permitiría a la sociedad carioca escapar del “linchamiento simbólico, políticamente interesado” movido por los medios de comunicación (SOARES, 1996). El principal riesgo que desafiaba la consecución de ese programa era, en este sentido, la de ser confrontada con un escenario de rápido aumento en los crímenes. Un problema para el cual difícilmente podría ofrecer una respuesta a corto plazo.

El foco de ese programa inicialmente estaba volcado en la ampliación de las formas de control externo de las policías, principalmente con la organización y realización de auditorías de policía. Hubo también una gran inversión en la definición de un programa que llevaría a las reformas

estructurales de las policías, como el proyecto del ex diputado Hélio Bicudo, de unificación de las policías brasileñas o el fin de la Policía Militar (BICUDO, 2000). Se invirtió, del mismo modo, contra la justicia militar y por la definición de los crímenes practicados por policías como crímenes no militares (BICUDO, 2000). La defensa del modelo de vigilancia comunitaria también surge en ese mismo contexto como un modelo progresista de vigilancia que acarrearía la ampliación de la participación de la sociedad en el campo de la seguridad. Para una sociedad recién salida de un régimen militar, era difícil negar el apelo democrático de ese programa.

Éste no era un campo político estático, ni tampoco homogéneo. Había varios grupos y organizaciones que se dedicaban a promover ese programa y que, no obstante, lo hacían con énfasis muy diferentes. El “Viva Río”, por ejemplo, tuvo una trayectoria a lo largo de la década de los 90 cada vez más apartada de los grupos que se dedicaban a la defensa de los derechos humanos y que también promovían ese programa. En sus programas, la institución se dedicaba a los aspectos técnicos de la vigilancia y a la investigación sobre temas criminales como las víctimas y el mercado ilícito de armas, áreas en las cuales el movimiento se hizo famoso nacionalmente. Otro ejemplo de ese proceso de asimilación de los temas de control del crimen en el programa de policía democrática es el informe final de la comisión de transición del gobierno Garotinho en 1998-99. Ahí aparecen innovaciones importantes, sobre todo en el área táctico-operacional (como la creación de grupos especiales), entre otras. Lo que aparentemente cambió entre el momento inicial de la redemocratización y las versiones más actuales de ese programa es la forma de empezar a “conjugarse” a las políticas. Aunque la

prioridad siguiese siendo la reforma de las policías y la definición de mecanismos de control externo e interno, había también muchas y claras referencias a la necesidad de atacar el dominio territorial ejercido por los grupos organizados del tráfico de drogas en varias áreas de la ciudad.

### Programa 3: reacción corporativa

Las policías, los sindicatos y las asociaciones de categorías específicas en el sector de la seguridad<sup>12</sup> produjeron un programa importante en el debate sobre la formación de políticas de seguridad. Este programa es, no obstante, de más difícil identificación debido a su carácter principalmente *reactivo*, pues está organizado, principalmente, en torno a las necesidades más inmediatas de agentes específicos del sistema de justicia criminal. No tiene el carácter proactivo o anticipatorio (centrado en promover cambios estructurales) presente en los dos programas anteriormente considerados.

Lo que hace la actuación de esos agentes —policías y órganos de clase— particularmente importante en la definición de las políticas de seguridad pública es la presencia de un sistema de grupos de interés de tipo corporativista en Brasil, en que no sólo las entidades de clase tienen peso, sino que también los propios *estamentos burocráticos* influyen directamente en el proceso decisorio.

En el modelo de negociación corporativista es común que ocurran consultas regulares entre representantes de las organizaciones de categorías, de las propias categorías directamente y los representantes del gobierno en el ámbito de los procesos decisorios más importantes. El objetivo de estas negociaciones es, casi siempre, como ha sido mencionado anteriormente, producir un

compromiso entre las partes, un consenso, con relación a las políticas que serán desarrolladas. Lo que este sistema generalmente garantiza, en visión de sus defensores (SCHIMITTER 1982), es una mayor estabilidad de los acuerdos obtenidos, una vez que ha permitido una distribución más proporcional de los beneficios entre las partes implicadas en la negociación.

Mientras los programas “control del crimen” y “policía democrática” movilizan a una pluralidad de grupos y figuras a las que dan voz en el debate público más amplio, el “programa reactivo” es mucho más un movimiento de grupos de intereses que actúan en ámbitos intraestatales. Esto torna su visualización más difícil, aunque su importancia en los procesos decisorios de las políticas de seguridad no deba ser arrinconada.

Durante el inicio del gobierno Cabral fueron organizadas Cámaras Sectoriales con el objetivo de definir las medidas que deberían adoptarse para mejorar el desempeño del sistema de seguridad pública. Esas Cámaras fueron rápidamente “capturadas” por la lógica reactiva de las corporaciones, que las transformaron en un espacio de negociación sobre los proyectos que atendían a intereses específicos de las policías y del sistema penitenciario.

Pero ¿cuál es al final el programa de las principales figuras del sector de la seguridad? ¿Es posible reconocer algún elemento común en las demandas y reivindicaciones de esas corporaciones que merecería la denominación de “programa”? Los ejemplos ofrecidos a continuación procuran demostrar que sí.

La Policía Militar elaboró, durante casi un año de trabajo en conjunto con el Viva Río, el progra-

ma La Policía que Queremos, divulgado en 2006, y la Policía Civil organizó, en 2008, el proyecto Haciendo la Mejor Policía, que tiene como base los programas del Proyecto Podium iniciado en 2006. Esos dos programas de cambio tienen algunos puntos en común y reflejan el proceso de madurez institucional de las policías de Río de Janeiro. En el caso de la Policía Militar, está el aspecto positivo de haber buscado una colaboración en la sociedad civil y de proponerse medidas que pretenden introducir una lógica de gerenciamiento por resultados y el aumento del control interno del trabajo policial. En el caso de la Policía Civil, los programas referidos no consideran directamente mecanismos de control interno o externo en su pauta, pero tiene un foco muy claro en el gerenciamiento por resultados. Su principal objetivo es evaluar el rendimiento de los policías civiles por medio de “un sistema que puntúe la productividad a partir del monitoreo de metas que cumplir por cada unidad policial”.<sup>13</sup> Estos ejemplos indican que tales programas procuran formar *intracorporis* sus bases de apoyo al proceso de cambio. El programa de la Policía Militar incluye efectivamente un conjunto de medidas de cuño asistencial, de mejora en las condiciones de trabajo y hasta presenta reivindicaciones salariales, en las cuales se puede reconocer la intención de ampliar el apoyo interno al programa. En este sentido, el programa La Policía que Queremos es el ejemplo que más se acerca al “programa reactivo” que caracteriza la acción de las entidades de representación de intereses de categorías específicas indicada en el Cuadro 1.

El carácter reactivo de ese programa queda más claro cuando se consideran los movimientos y pautas de reivindicaciones más puntuales que ocurren en el ámbito del sistema de seguridad en varios Estados de Brasil. Las huelgas de las Policías

Militares que tuvieron lugar en la década de los 90, por ejemplo, tuvieron una serie de efectos (en su mayoría negativos) en el desarrollo de políticas e innovaciones que estaban en curso por aquellos entonces (MIRANDA, 2008). En el período más reciente, los oficiales de la Policía Militar de Río desencadenaron un movimiento reivindicatorio motivado por insatisfacciones salariales que sirve como ejemplo de la concordancia programática entre los grupos de interés y la propia estructura burocrática de la policía. Las reivindicaciones y manifestaciones públicas, aunque fuesen organizadas por la asociación de oficiales de la Policía Militar –la AME-RJ–, recibieron el apoyo abierto del Comando de la Policía Militar, que fue exonerado por el secretario de Seguridad, en enero de 2008, principalmente, como consecuencia de ese apoyo.

Se hace necesaria una última observación sobre las organizaciones policiales en Río de Janeiro. Aunque los programas promovidos por las policías y grupos de interés que orbitan en torno a estos agentes tengan varios elementos de una política que estimula la actividad operacional de las policías, como es el caso del Proyecto Podium, y sean capaces de inducir cambios estructurales –aunque cuando están envueltos en un paquete de defensa de intereses corporativos–, como en el caso del programa La Policía que Queremos, ciertas características de las instituciones policiales hacen los procesos de cambio extremadamente difíciles. Veamos cuáles son esas características y de qué forma funcionan como un freno al cambio.

### Conclusión: agentes y resistencias al cambio

La operación de esos programas se ve directamente afectada por las características de los

agentes que estarán a cargo de ejecutar el cambio. El sistema de justicia criminal en Río de Janeiro está particularmente afectado por problemas endémicos de corrupción y de falta de calidad en la gestión de los recursos disponibles.

La situación de crisis en la Policía Militar del Estado es particularmente grave. Como fuerza de vigilancia ostensiva, su misión es abarcadora y difícil de ser delimitada. La Policía Militar identifica e interviene preventivamente en ambientes favorables al crimen, procura disuadir la preparación y la ejecución de crímenes, por medio de la presencia ostensiva en las calles, y aun tiene la atribución de intervenir, siempre que se la requiere por el servicio de llamadas de emergencias (el 190), con vistas a dar apoyo a las víctimas de crímenes y delitos o reprimir crímenes en marcha. Son actividades complejas que exigen preparación, recursos y una organización adecuada para atender a los más de 15 millones de habitantes en todo el Estado, que cuenta con áreas de alta prevalencia de crímenes. Y aquí es donde empiezan nuestros problemas.

En primer lugar, la corrupción es sistémica, lo que se ve agravado por el bajo rendimiento de Asuntos Internos, de la 2ª Sección de la Policía Militar (instancias de control interno) y por el hecho de que la Oidoría no tenga el poder de enviar directamente al Ministerio Público los casos de abuso y corrupción denunciados.

En segundo lugar, hay un cuadro general de indisciplina en las unidades de base de la Policía Militar. No se cumplen las instrucciones de vigilancia, no están estandarizados los procedimientos de intervención, no hay procedimientos de preservación del lugar del crimen, hay oficiales que constantemente se abstienen de supervisar el trabajo de

soldados de base y suboficiales, una ausencia generalizada de tenientes y capitanes en las actividades de vigilancia de calle y de manera general los rituales militares son tenuemente respetados.

En tercer lugar, la formación de los oficiales y soldados de base es claramente deficitaria: son precisos sólo dos años para graduarse como oficial y seis meses para convertirse en soldado. En São Paulo, por ejemplo, esos tiempos son respectivamente de cuatro años y de hasta dos años para los soldados. Seis meses es el tiempo de formación del policía voluntario en São Paulo, que desempeñará sólo funciones internas de apoyo (portería, ordenanzas, etc.).

En cuarto lugar, el efectivo de la Policía Militar es inadecuado: de los casi 35.000 soldados de base en actividad,<sup>14</sup> el 28% se encuentran consignados en actividades a media jornada (exclusive aquellas esenciales), en excedencia o cedidos a otros órganos (Ministerio Público, Asamblea Legislativa, Justicia, etc.) (Gobierno del Estado de Río de Janeiro, 2008). Este contingente, además de desviado de sus funciones-fin, está inadecuadamente distribuido y sólo recientemente fueron establecidos criterios para su redistribución con base en el tamaño de la población. La vigilancia ostensiva es, en consecuencia, muy deficiente, incluso en las áreas privilegiadas de la ciudad. La atención a las emergencias (190) también está afectada por la falta de efectivo en las funciones-fin: el tiempo medio de despacho de los vehículos para emergencias de homicidios y de tentativas de homicidio, en 2007, fue de 57 minutos y 61 minutos, respectivamente. Después de despachadas, transcurren aún, en media, hasta la llegada al lugar, otros 58 minutos más, en los casos de homicidio, y 45 minutos, para tentativas de homicidio. Esto significa que un caso de

homicidio será atendido en el lugar aproximadamente dos horas después de la llamada al servicio de emergencia (idem, 2008).

Este balance sobre las características de la Policía Militar de Río no tiene en cuenta ningún modelo ideal de lo que debería ser la policía, considerándose sólo su propio modelo militar como parámetro.<sup>15</sup> No hay aquí una suposición de que el modelo de organización militar sea un problema en sí mismo, que debe ser corregido por medio de reformas legales.

Pero existen aspectos positivos en la Policía Militar de Río que también precisan ser destacados. Hay claramente núcleos de competencia en la Policía Militar, no perjudicados y con capacidad de liderar los cambios e innovaciones gerenciales que la sociedad exige. Desde el punto de vista del gestor del sistema de seguridad pública, es importante identificar esos núcleos, valorizarlos y transformarlos en ejemplos para el conjunto de la corporación. Un sistema de metas de rendimiento por áreas de actividad policial<sup>16</sup> podrá facilitar la identificación de esos núcleos de competencia y la valorización de esos liderazgos. El último aspecto positivo que merece una investigación, aparte del abordaje anecdótico que ha recibido, es el hecho de que algunas unidades especiales de la Policía Militar, como el Bope, presentan un cuadro completamente diferente al que fue descrito anteriormente. Hay unidades con una amplia capacidad operacional, que disfrutaban de buena reputación entre el público.

La Policía Civil presenta otra configuración de problemas en función de su propio modelo de organización como policía judicial.<sup>17</sup> En este sentido, la Policía Civil depende tanto del poder ejecutivo como del poder judicial para realizar

su trabajo, lo que permite que su desempeño sea evaluado de forma más directa que el de la Policía Militar. Esto se debe al carácter restringido de su misión y del flujo que se establece entre la policía y el poder judicial.

El primer problema de la Policía Civil de Río es justamente la baja tasa de elucidación de crímenes graves, como el homicidio. Según pesquisas del INDG (2007) para el gobierno del Estado, tan sólo un 10% de los homicidios registrados en 2006 fueron relatados al Ministerio Público con la autoría debidamente identificada. En 2007, hubo una mejora importante y esa tasa subió al 25% (Gobierno del Estado de Río de Janeiro, 2008b). Estas estimativas divergen de la presentada por Misse y Vargas (2007), que reportan tasas de elucidación del 35% para el período de 1998-2002. No obstante, estos resultados, aun considerando la estimativa más alta del 35%, siguen muy por debajo del nivel internacional o aun por debajo de las mejores prácticas en Brasil. En los EEUU, por ejemplo, la tasa de elucidación es del 65% (RICHARDSON; KOSA, 2001). Con una diferencia importante: la tasa estadounidense corresponde a los casos en los que la policía identificó al autor y presentó pruebas suficientes que permitieron a la Justicia condenarlo y apresararlo, mientras que la tasa de la Policía Civil de Río sólo dice respecto a la identificación de autoría y no tiene en cuenta si el caso fue a juicio, o si la orden de prisión fue o no cumplida. En São Paulo, fueron elucidados el 20% de los homicidios investigados por el Departamento de Homicidios y Protección a la Persona (DHPP) de la Policía Civil, en 2001. Seis años después, en 2007, la tasa de elucidación subió al 47%, llegando a alcanzar el 65% en 2005. Este dato es comparable al de Río de Janeiro.

ro, puesto que tiene en cuenta los casos en los que la Policía Civil envió a la Justicia la investigación con identificación de autoría.<sup>18</sup> En la pesquisa de datos realizada en 2008 por el INDG, fueron encontrados casos de homicidios para los cuales ni siquiera fueron abiertas averiguaciones (el 6% de los casos en 2007), lo que es obligatorio de acuerdo al Código Penal. El desempeño es malo también en los casos de latrocinio, aunque la tasa de elucidación de ese crimen haya aumentado al 43% en 2007, frente a un histórico de 10% en 2006 y de 19% en 2005 (*idem*, 2008b).

El segundo problema importante con el que nos deparamos en la Policía Civil es la consignación inadecuada del efectivo, la cual generalmente se hace sin tener en cuenta criterios técnicos, como casos de crímenes o tamaño de la población. La razón entre el número total de casos y el efectivo de la comisaría varía entre menos de 50 y más de 200 (*idem*, 2008b) y, en el caso de los comisarios, la razón oscila entre de menos de 1.000 a casi 8.000 casos por comisario.

Por último, el cuadro de indisciplina en la Policía Civil no es muy diferente al que se ha observado en la Policía Militar. Está claro que no se pretende aplicar aquí los mismos criterios de evaluación, dado que su organización no es militar. No obstante, se observa la presencia de grupos autónomos que siguen prioridades propias de trabajo e investigación y que, muchas veces, se organizan como *clics* dentro de la corporación, desde los extintos “Scuderie LeCoq” y los “12 Hombres de Oro” hasta el reciente “Grupo Astra”.

Hay también aquí aspectos que deben considerarse. En primer lugar, existen núcleos de competencia y equipos dispuestos a liderar procesos de

cambios en gran número. Los proyectos en curso de Haciendo la Mejor Policía y Proyecto Podium son una prueba clara de la capacidad de que haya equipos en la institución que se orienten con relación a objetivos a largo plazo y preocupados por responder a los intereses del público. En segundo lugar, la Policía Civil cuenta con unidades bien organizadas, que ofrecen una atención de mejor calidad y con buena reputación entre el público. Las Deams, el Core y la División Antisecuestro (DAS) son algunos de los ejemplos. La DAS es un ejemplo interesante de que los cambios en estructuras perjudicadas por la corrupción, como era el caso de esa división a mediados de la década de los 90, pueden ser rápidas y tener efectos duraderos. El cambio en la División fue liderado por el comisario Hélio Luz, que, después de presentar al equipo las nuevas reglas de trabajo anunciadas en el discurso de su toma de posesión (“*La DAS a partir de hoy ya no secuestra, la policía ya no secuestra*”), vio a 120 de los 150 policías abandonar la División.<sup>19</sup> Desde entonces, la DAS nunca más ha estado envuelta en denuncias de corrupción y consolidó su reputación como una de las unidades de élite de la Policía.

La situación en el sistema penitenciario de Río de Janeiro no es diferente. El sistema está abarrotado, las condiciones de salubridad de los presos son precarias y hay problemas estructurales de corrupción y violencia. En el Plan Director para la Construcción de Vacantes en el Sistema de Prisiones, elaborado por el gobierno de Río de Janeiro en 2008, se estima que aproximadamente 46.000 órdenes de prisión aguardan a ser cumplidas y que sólo 13.000 presos cumplen penas en régimen cerrado en el Estado. Este déficit no significa que el nivel de encarcelamiento en el Estado sea alto, como se ha visto. En las últi-

mas dos décadas, hubo un cambio en el perfil de los presos en el Estado. En 1988, según el censo penitenciario, sólo el 15,1% de los presos cumplían penas por tráfico de drogas. Actualmente, ese porcentaje ha llegado al 54,3%.<sup>20</sup> Esto significa una enorme presión sobre el sistema, puesto que la población carcelaria está compuesta por un contingente mayor de personas envueltas en el crimen organizado. Los datos disponibles indican que ese cambio fue más acentuado en Río que en otros Estados de Brasil. Aunque sea muy difícil saber lo que pasa intramuros, la aparente paz en el sistema penitenciario fluminense parece reflejar la existencia de un acuerdo entre facciones criminales y la administración del sistema.

Este es el panorama de las dificultades heredadas y el escenario contra el que se proyectan continuamente las propuestas de cambio. Aunque el artículo haya enfatizado los problemas estructurales que afectan al sistema de justicia criminal en Río de Janeiro y que se constituyen como obstáculos importantes para la implementación de las políticas de seguridad, el escenario actual es prometedor en varios sentidos. La política de ocupación permanente de las áreas controladas por el tráfico y por las milicias, con la implantación de unidades de policía pacificadora, rompió la inercia de más de dos décadas de convivencia pernicioso con el crimen organiza-

do. Por primera vez desde la redemocratización en la década de los 80, hay una política pública con fuerte apoyo de la sociedad.

El caso de las políticas de seguridad pública en Río de Janeiro es probablemente uno de los más interesantes de Brasil, pues ilustra cómo buenas políticas pueden presentar resultados positivos aun en una situación de debilidad institucional sistémica. Las crisis fueron continuas, las políticas intermitentes, las tasas de criminalidad permanecen altas y hay corrupción y desorganización en las policías. Y eso no es todo. Los programas están inconclusos; las policías aún están lejos del modelo de “policía democrática”, no controlan el crimen de forma eficiente y tampoco ofrecen el ambiente de trabajo, los salarios y las instalaciones pretendidos por sus líderes corporativos. Tal vez sea éste un momento de inflexión de la curva, en el que nuevas políticas diluirán las fronteras entre los programas que se constituyeron a lo largo de los últimos 25 años –al fin y al cabo, ¿qué es la UPP si no una medida dura y focalizada contra el crimen organizado y que al mismo tiempo tiene elementos de policía comunitaria?–, pero eso no quiere decir que esos programas fueran superados, están vivos y se presentan como fuerzas reales que mueven la política en el Estado.

1. *Este artículo fue elaborado con el apoyo del Instituto Brava. Agradezco la colaboración del equipo del Instituto, en particular a Letícia Piccoloto y Flávia Goulart. Debo mucho también al equipo de consultores del INDG, que estuvieron al frente del proyecto de modernización de la gestión de la seguridad pública en Río de Janeiro (2007-09) y que se mostraron incansables en el trabajo de recogida y organización de datos. En especial, doy las gracias a Ricardo Ribas que siempre fue un interlocutor atento y dedicado.*
2. *Investigación de Condiciones de Vida y Víctimas, Instituto de Seguridad Pública (2007).*
3. *Fuentes: Secretaría de Seguridad Pública de São Paulo, Estadísticas Trimestrales ([www.ssp.sp.gov.br/estatistica/plantrim](http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/plantrim)). Media de las prisiones en flagrante de 2005 a 2007. Gobierno del Estado de Río de Janeiro, datos recogidos en el ámbito del proyecto "Mejora de la Gestión del Sistema de Seguridad Pública", Reunión 14/12 (presentación revisada).*
4. *Ver Tabla 14 del Anuario del Foro Brasileño de Seguridad Pública, 2009 (<http://www2.forumseguranca.org.br/node/3262>).*
5. *Anuario del Foro Brasileño de Seguridad Pública, 2009, Tabla 7 (<http://www2.forumseguranca.org.br/node/3262>).*
6. *Ver los trabajos de Misse (2007) y Zaluar (2004).*
7. *Sobre la organización del tráfico de drogas ver Oliveira (2007) y Zaluar (2002).*
8. *Sobre la dinámica de los secuestros en ese período, ver Caldeira (2002) y Fernandes y Carneiro (1995).*
9. *Este modelo sigue la estructura básica del abordaje de Kingdon (1984).*
10. *Entrevista disponible en el sitio web de la Universidad de Brasilia ([www.secom.unb.br/entrevistas/](http://www.secom.unb.br/entrevistas/)), realizada en enero de 2007 y consultada en febrero de 2009.*
11. *Lins fue candidato a diputado estatal nuevamente en 2006, cuando sí fue elegido. Su mandato, no obstante, fue corto: imputado por el Ministerio Público Federal por blanqueo de dinero y formación de banda, sufrió la casación de su mandato en agosto de 2008 (Folha de S. Paulo, 13/08/2008).*
12. *Además de las propias corporaciones policiales, las entidades más organizadas y activas son las que representan a los comisarios de Policía (Sindelpol-RJ y Adepol-RJ), los oficiales de la Policía Militar (AME-RJ), magistrados (Amaerj); promotores y procuradores (Amperj) y guardias penitenciarios (Sindicato de los Funcionarios del Sistema Penal del Estado de Río de Janeiro).*
13. *Texto de presentación del proyecto en la página web de la Policía Civil (<http://www.policiacivil.rj.gov.br/>), consultado en marzo de 2009. El sistema está basado en tres indicadores: investigación relatada con éxito; investigación relatada con éxito relativo al crimen de homicidio doloso; y procedimientos de la Ley 9.099/99 (la "delación premiada") encaminados a la Justicia en el plazo legal.*
14. *Los datos comparativos completos están disponibles sólo para el año de 2007 en el Anuario del Foro Brasileño de Seguridad Pública de 2009.*
15. *Durante el proyecto de las Cámaras Sectoriales en 2008, algunos policías militares de São Paulo y de Paraná visitaron Río y analizaron procedimientos e informaciones sobre el funcionamiento de la Policía Militar de Río de Janeiro. También se tuvo la oportunidad de discutir la situación de la Policía Militar de Río de Janeiro con policías que tuvieron funciones de comando en la Policía Militar de São Paulo. Fue éste el material que tomé por base en las críticas hechas más arriba.*
16. *En 2009 entró en operación un sistema piloto de seguimiento de metas en la Secretaría de Seguridad Pública de Río de Janeiro.*
17. *La Policía Civil de Río, a ejemplo de otras policías en Brasil, ha expandido sus actividades, más allá de su misión primordial de policía judicial, con la creación de unidades especiales, como la Coordinación de Recursos Especiales (Core), cuya misión principal es el apoyo operacional, con helicópteros, vehículos blindados y armamentos especiales, a las acciones de la policía en áreas de riesgo.*
18. *Esta tasa sólo dice respecto de los casos enviados al Departamento de Homicidios y Protección a la Persona. De manera general, los casos consumados son enviados directamente a la División, y los Distritos se quedan sólo con los casos de tentativas o con aquellos en los que la muerte ocurrió tras el hecho.*
19. *Entrevista a Hélio Luz hecha por Fernanda da Escóssia (Folha de S. Paulo, 03/02/2002).*
20. *Ministerio de Justicia, Info Pen Estatística, Datos Consolidados, 2007. Disponible en <<http://portal.mj.gov.br/depem/>>.*

## Referencias bibliográficas

BARATTA, A. **Criminología crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: Editora Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BATISTA, N. **Fragmentos de um discurso sedicioso**. Discurso de abertura no XV Congresso Internacional da Associação Internacional de Direito Penal. Rio de Janeiro, 1994.

BAYLEY, D. **Changing the guard**: developing democratic police abroad. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BICUDO, H. A unificação das polícias no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, dez. 2000.

CALDEIRA, C. Políticas anti-sequestros no Rio de Janeiro. In: BRICEÑO-LEÓN, R. **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**. Clacso, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/violencia/caldeira>>.

CARNEIRO, L. P. **Direitos civis e cultura política**: um estudo comparativo sobre a consolidação democrática na América Latina. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro, IUPERJ, 1998.

CICAD – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. **Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años**. Lima: Cicad, 2008.

COSTA, A. T. M. **Entre a lei e a ordem**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

CPDOC-FGV/ISER. **Lei, justiça e cidadania**: direitos, vitimização e cultura política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV/Iser, 1997.

FERNANDES, R. C.; CARNEIRO, L. P. **Criminalidade, drogas e perdas econômicas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisas do Iser, 1995.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, **Melhoria da**

**Gestão do Sistema de Segurança Pública, apresentação final realizada na Câmara da Polícia Militar, março de 2008.**

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, **Melhoria da Gestão do Sistema de Segurança Pública, apresentação final realizada na Câmara da Polícia Civil, março de 2008.**

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Pesquisa de Condições de Vida e Vitimização**, 2007. Disponível em <http://www.isp.rj.gov.br/>.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little Brown Ed., 1984.

LEITE, M. P. Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, v. 15, n. 44, 2000.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MIRANDA, D. **Os determinantes de inovações institucionais do sistema educacional policial**: um estudo de caso da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. São Paulo: Departamento de Ciência Política/Universidade de São Paulo, 2008. Mimeografado.

MISSE, M. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v. 21, n.61 set./dez. 2007.

MISSE, M.; VARGAS, J. O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1997-2001: comparação e análise. In: XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. **Anais...** Recife, Pernambuco, 2007.

OLIVEIRA, A. As peças e os mecanismos do crime organizado em sua atividade tráfico de drogas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 4, p. 699-720, 2007.

RICHARDSON, D. A.; KOSA, R. **An examination of homicide clearance rates**: foundation for the develop-

ment of a homicide clearance model. Washington, DC: Police Executive Research Forum, 2001. Disponível em: <http://www.policeforum.org/upload/>. Acesso em: março de 2009.

SCHMITTER, P. C. Corporativism is dead! Long live corporativism! **Government and Opposition**, v. 24, n. 1, p. 54-73, 1982.

SENTOSÉ, J. T. **Brizolismo**: estetização da política e carisma. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

SOARES, L. E. Rio de Janeiro, 1993: a tríplice ferida simbólica e a desordem como espetáculo. In: SOARES, L. E. et al. **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

SOARES, L. E.; SENTOSÉ, J. T. **Estado e segurança pública no Rio de Janeiro**: dilemas de um aprendizado difícil. Projeto Mare-Capes – Reforma do Estado e Proteção Social – Subprojeto Segurança Pública, 2000. Disponível em <http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/>.

\_\_\_\_\_. O que aconteceu com o Rio de Janeiro em 1993 e 1994, segundo os dados sobre criminalidade?. In: SOARES, L. E. et al. **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime; CI-CAD – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. **Primer estudio comparativo sobre uso de drogas en población escolar secundaria**. Lima: Cicad, 2006.

ZALUAR, A. **Integração perversa**: pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. Violence related to illegal drugs, easy money and justice in Brazil, 1980-1995. In: GEFFRAY, C.; FABRE, G.; SCHIRAY, M. (Orgs.). **Globalization, drugs and criminalization**: final research report on Brazil, China, India and Mexico. França: Unesco/Most, 2002.

ZAVERUCHA, J. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 76-83, 2001.

# Cambio de guardia: los programas de seguridad pública en Río de Janeiro

Leandro Piquet Carneiro

## Resumo

**Mudança de Guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro**

*O artigo discute o processo de formação e implementação de diferentes agendas de políticas públicas na área da segurança pública. O caso em análise é o Rio de Janeiro no período 1982-2006. O argumento teórico é que correntes de opinião (sejam elas qualificadas ou do público) são fundamentais para o sucesso das agendas. Segundo Kingdon (1984), as lideranças que disputam o controle de uma determinada área investem recursos para garantir um enquadramento favorável do problema público, com a visão antecipada de que as soluções apresentadas poderão ser apoiadas como mais factíveis e eficazes para resolver aquele problema específico. Isto significa dizer que o diagnóstico do problema depende, quase sempre, da solução disponível. Agendas são, portanto, correntes que fluem em uma determinada direção e janelas de oportunidade se abrem para os seus agentes promotores, sempre que o enquadramento do problema e o apoio político fluírem nessa mesma direção. O artigo analisa como essa hipótese pode ser útil para a análise das disputas em torno das agendas de segurança pública no Rio de Janeiro.*

**Palavras-chave:** Políticas de segurança pública. Agendas públicas. Governo e políticas públicas.

## Abstract

**Changing of the Guard: public security agendas in Rio de Janeiro**

*This paper discusses the setting and implementation of different public security policy agendas in Rio de Janeiro from 1982 to 2006. The theoretical argument is that currents of opinion - either expert or public opinion - are essential for such agendas to be successful. According to Kingdon (1984), leaderships fighting for control over a particular area invest resources to ensure that the problem of public security is favorably framed. These leaders anticipate that support for solutions to this problem is greater when these solutions are perceived as the most feasible and effective. In other words, diagnosing a problem is, most of the time, dependent on the solution that is available. Agendas are, therefore, like currents flowing towards a particular direction. Windows of opportunity open up for agenda setters whenever the problem is also framed along that particular direction and political support moves into the same direction. This paper discusses the usefulness of this hypothesis for an analysis of disputes over public security agendas in Rio de Janeiro.*

**Keywords:** Public security policies. Public agendas. Government and public policies.

**Fecha de recepción:** 11/05/2010  
**Fecha de aprobación:** 29/06/2010

# Seguridad pública como cultura del control

## Dequex Araujo Silva Junior

*Dequex Araujo Silva Junior tiene maestría y realiza su doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Bahía y es capitán de la Policía Militar de Bahía, consignado en el Departamento de Enseñanza.*

*✉ [dequex@yahoo.com.br](mailto:dequex@yahoo.com.br)*

### Resumen

*Este trabajo tiene como objetivo analizar las actuales estrategias desarrolladas por las figuras políticas brasileñas para controlar los elevados índices de criminalidad. Se pretende demostrar que las estrategias siguen dos líneas diametralmente opuestas, pero que se hicieron recurrentes en las sociedades occidentales a partir del último cuarto de siglo XX. Tomando como referencia de análisis teórico-metodológico a David Garland, se asume la hipótesis de que las figuras políticas brasileñas en la contemporaneidad formulan e implementan políticas públicas de seguridad teniendo una postura de carácter estratégico de sociedades preventivas, por un lado, y de segregación punitiva, por otro, comprometiéndose así con los modelos anglosajones neoliberal y neoconservador que surgieron a finales de la década de 1970 en contraposición al modelo de providencia del Estado de bienestar social.*

### Palabras Clave

*Seguridad pública. Política pública de seguridad. Criminología. Control social.*

La redemocratización en Brasil creó la necesidad de modificar las políticas de seguridad pública adoptadas por los gobiernos dictatoriales militares, que tenían como fulcro la doctrina de seguridad nacional. No obstante, no fue solamente la redemocratización, sino también la elevación de las tasas de criminalidad a partir de la década de los 80 lo que hizo que gobernantes y administradores de las agencias estatales de seguridad pública se pusiesen a idear de nuevo el modelo de gestión para el combate a un problema que empezó a aparecer como prioritario en los programas políticos. La creación de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp), para actuar como formuladora y coordinadora de políticas de seguridad, fue un marco en el establecimiento de una nueva gestión administrativa más condeciente con la entonces realidad democrática naciente, así como con la situación de inseguridad pública que se instaló y que zarandea los cimientos de los procesos democráticos.

Las causas del aumento de la criminalidad en Brasil son múltiples, pero la desigualdad social contribuyó y contribuye significativamente a este fenómeno, pues el régimen militar, con su política desarrollista en una realidad socioeconómica dualista,<sup>1</sup> agravó aún más la histórica polarización social entre ricos y pobres,<sup>2</sup> dejando, así, un legado sombrío a la democratización social nacional. Es decir, el período posterior al dictatorial nació en un escenario marcado por expectativas antagónicas: por un lado, la reconquista de las li-

bertades civiles y de los derechos políticos; y, por otro, las limitaciones de una parcela significativa de la población para el pleno ejercicio de estas libertades, debido a su exclusión social en el uso de bienes colectivos, como, por ejemplo, los accesos a la justicia y a la seguridad.

El aumento de la criminalidad ocurrió también en los países centrales, con las transformaciones del sistema de producción capitalista a partir de finales de la década de los 70, desencadenando una serie de medidas que perseguían revertir dicha situación. Una de estas medidas fue la reformulación del sistema de justicia criminal de previsión social por medio de los modelos neoliberal y neoconservador (formulados en los Estados Unidos y en Inglaterra), que redujeron gastos en políticas públicas de carácter asistencialista y los aumentaron en las políticas de cuño punitivo y represivo. Estos modelos neoliberal y neoconservador, sin embargo, fueron adoptados tanto por los países centrales como por los periféricos para reducir y controlar la criminalidad. De este modo, el objetivo de este trabajo es ver de qué forma se desarrollan en Brasil las estrategias de seguridad pública a partir de los modelos neoliberal y neoconservador para atender a las necesidades de reducción y control de la criminalidad local.

Como modelo de análisis teórico-metodológico, se utilizan los conceptos desarrollados por David Garland de estrategias de *sociedades preventivas* y de *segregación punitiva* para describir y analizar

las políticas públicas de seguridad implementadas por el gobierno federal —por medio de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp)— y los gobiernos de los estados —a través de las Secretarías de Seguridad Pública (SSP)—, a partir de finales de la década de los 90, pues se adopta como hipótesis de trabajo la aserción de que las figuras políticas brasileñas en la contemporaneidad formulan e implementan políticas públicas de seguridad asumiendo una postura de carácter estratégico ambiguo, que privilegia la estrategia de *sociedades preventivas*, por un lado, y la de *segregación punitiva*, por otro, entroncando así con los modelos anglosajones neoliberal y neoconservador.

## El orden social contemporáneo en los países centrales

### *El paso de la sociedad inclusiva a la sociedad excluyente*<sup>3</sup>

La reestructuración del sistema capitalista, apoyada en la flexibilización de la producción, del mercado de trabajo y de consumo, a partir de la década de los 70, solapó el sistema de producción fordista, que se había desarrollado de tal manera que proporcionase un elevado nivel de calidad de vida a la población en los países centrales, por medio del crecimiento económico conducido por el keynesianismo en la posguerra. Esta reestructuración modificó el orden social estable y seguro del período fordista-keynesista, dando lugar a otro orden marcado por la inestabilidad, la incertidumbre y la inseguridad.<sup>4</sup> La inseguridad social causada por el desmantelamiento del Estado protector instauró para una masa activa de trabajadores un proceso de exclusión social<sup>5</sup> de la propiedad social garantizadora de protecciones sociales, como, por ejemplo, la jubilación, el sa-

lario mínimo o la cobertura de accidentes y de enfermedades, que constituyen propiedades del trabajo y no medidas asistenciales.<sup>6</sup> Esta exclusión se dio por el desempleo estructural fruto de la reestructuración del sistema capitalista (flexibilización), dejando, así, a una masa de trabajadores sin trabajo,<sup>7</sup> luego, sin protección social.

En este nuevo contexto post-fordista, post-industrial y post-previsión social, las sociedades de los países centrales en la modernidad reciente o posmodernidad se depararon con el problema no sólo de la reducción de la protección social, sino también de la reducción de la protección civil, que constituye una garantía de las libertades fundamentales y una defensa de los bienes y de las personas dentro de los parámetros del Estado de derecho.<sup>8</sup> Surge, así, una sociedad excluyente (en comparación con la sociedad inclusiva del *welfare state*), donde las personas son más tolerantes con las diversidades y menos tolerantes con las necesidades, engendrando, con esto, nuevas formas de control social como respuesta a ese estado de las cosas, marcado por un aumento de las diferencias y de las necesidades de orden económico.<sup>9</sup>

La sociedad excluyente, según Young (2002), se fundamenta en la desintegración de las esferas de los colectivos y del trabajo ocasionada por las modificaciones en las relaciones de mercado, generando un orden social de rechazo al “otro” y, por consiguiente, un individualismo acentuado que, sumado a la privación relativa, promovió el aumento de la criminalidad como respuesta a las transformaciones en la esfera de la producción y del consumo.

Profundizando aún más el análisis sobre el orden social que viene siendo construido a par-

tir del último cuarto de siglo XX, David Garland (2008) enfatiza que esas transformaciones fueron, al mismo tiempo, de carácter económico, social, cultural y político. En el ámbito económico, el autor destacó la *reestructuración del sistema capitalista* con el objetivo de aumentar aún más los lucros por medio de la ampliación de los mercados, con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información, comunicación y transporte y la *reestructuración del mercado de trabajo*, que llevó el trabajo al sector terciario (servicios), provocando el colapso del sector secundario (industria), que extinguió millones de empleos, principalmente de trabajadores no cualificados y del sexo masculino.<sup>10</sup> En el ámbito social, Garland resaltó las *modificaciones en la estructura de la familia y del hogar*, con el ingreso macizo de la mujer al mercado de trabajo, lo que ocasionó el declive de la natalidad, el aumento del número de separaciones y, por consiguiente, el aumento del número de niños viviendo solamente con uno de los padres,<sup>11</sup> y las *transformaciones en la ecología social y en la demografía*, con la diseminación del automóvil (particular y de masa) y el surgimiento de nuevos modelos de vivienda<sup>12</sup> que promovieron cambios en el espacio social donde los elementos de la vida cotidiana pasaron a interrelacionarse con la diferenciación aguda entre tiempo y espacio (surgimiento de centros comerciales fuera de la ciudad, desplazamiento demográfico hacia fuera de los centros urbanos, mayor movilidad de la fuerza de trabajo, suburbanización del empleo, deterioro de los lazos sociales locales y de la interacción personal o creciente privatización de la vida individual y familiar). En el ámbito de la cultura, el autor destacó el *impacto de los medios de comunicación de masas* –más específicamente la televisión y los medios de información–, que modificó las sensibilidades culturales de los individuos por medio

de la exposición a modelos de consumo y estilos de vida hasta entonces restringidos a los círculos de los ricos, creando expectativas y aspiraciones de consumo en las masas (expectativas culturales que, confrontadas con las restricciones promovidas por la estructura social, crean, conforme Merton, la privación relativa). En el ámbito político tuvieron un papel destacado el *reconocimiento de los derechos civiles* de negros, mujeres, homosexuales, prisioneros y enfermos mentales y el *desplazamiento de los principios democráticos de libertad e igualdad hacia las esferas privadas* de la familia, del trabajo y de las instituciones de enseñanza, generando cambios en la forma de control y de dominación en estos ambientes.

Esta breve sinopsis de las transformaciones ocurridas a partir de la década de los 70, en las sociedades de los países centrales, más específicamente en los Estados Unidos e Inglaterra, que acarrearón la exclusión en masa de grupos sociales de la posibilidad (total o parcial) de consumo, va a posibilitar comprender mejor por qué el crimen se convirtió en un fenómeno social estratégicamente relevante para la implementación de nuevas formas de control social por parte de los neoliberales y neoconservadores que asumieron el poder en los Estados Unidos y en Inglaterra, a partir de ese período, así como entender por qué las políticas públicas de seguridad asumieron posturas selectivas y excluyentes no sólo en esos países, sino también en la mayoría de las naciones occidentales.

#### *Las nuevas formas de control de la criminalidad a partir de la década de los 70*

El paso de la sociedad inclusiva a la sociedad excluyente –con la reestructuración del sistema capitalista y el consecuente desmantelamiento del Estado providencia– fortaleció a los neolibe-

rales y neoconservadores, así como sus ideologías economicista y moralista, respectivamente. Además, como citan Young (2002), Anitua (2008) y Garland (2008), el desmantelamiento del Estado de bienestar social estuvo aún más agravado por las dos corrientes políticas en la reorientación, por ejemplo, de los recursos disponibles para vivienda, sanidad y educación a gastos con las fuerzas armadas, policías y prisiones, en nombre del discurso de “ley y orden” o de la “seguridad ciudadana”, generando, así, una compleja relación entre políticas económicas y punitivas.

Según Garland (2008: 396), por el sesgo economicista-neoliberal, el modelo gerencial, con sus técnicas de medición de confiabilidad, evaluación y eficiencia, penetró en los sistemas de justicia criminal y de seguridad pública a través del “idioma económico del ‘costo/beneficio’, del ‘mejor valor’ y de la ‘responsabilidad fiscal’”, en que los “costes del crimen ahora se calculan habitualmente, como también los costes de la prevención, de la vigilancia policial, de la persecución y de la punición”, ayudando, así, por medio de los números producidos, a la conducción de las decisiones políticas y de las prioridades operacionales. Dentro de esta racionalidad economicista, el actuarialismo surge como alternativa a la administración gerencial de los riesgos y peligros provenientes de la criminalidad, reorientando las políticas públicas de seguridad, conforme Young (2002), hacia los efectos y las probabilidades de la criminalidad, y no para sus causas, pues se llega al consenso de que el crimen es algo normal y que está cada vez más presente en la vida cotidiana.

Por el soslayo moralista-neoconservador, aduce Garland (2008), la racionalidad parte de cuestiones simbólicas y valorativas para la elaboración

de estrategias que envuelven los sistemas de justicia criminal y de seguridad pública, que priorizan políticas punitivas y de combate como forma de proteger al público de los riesgos y peligros ocasionados por la criminalidad, generando, así, altas inversiones. En la guerra contra las drogas, por ejemplo, resalta Anitua (2008), el gobierno federal estadounidense gastó 1.500 millones de dólares en 1981, pasando a 6.600 millones de dólares, en 1989, y a 17.000 millones de dólares, en 1999. El actuarialismo también va a ser incorporado por el discurso moralizante de los neoconservadores que invocarán el “populismo punitivo” y la “incapacitación selectiva”, continúa Anitua (2008), contra los estigmatizados de la sociedad excluyente –y que va a ganarse el apoyo, según Garland (2008), tanto de la clase media, víctima del creciente aumento de la criminalidad contra el patrimonio, como de los medios de comunicación que empezarán a influir en la opinión pública a partir del énfasis dado al fenómeno criminal y, principalmente a las víctimas– para contener el aumento de los riesgos y peligros de convertirse en otra víctima de un crimen.

Las dos corrientes políticas (neoliberal y neoconservadora), a partir de las ideologías economicista y moralista, desarrollaron, según Garland (2008), dos estrategias diametralmente opuestas, pero que presentan puntos en común. Los liberales adoptaron lo que Garland (2008: 370) denominó de *estrategia de sociedades preventivas*, que amplió el campo del control del crimen más allá del Estado y de sus agencias (policía, poder judicial y presidios), “mezclando a figuras y agencias de la sociedad civil, permitiendo que se organicen y reorienten en rutinas de control del crimen a lo largo y ancho de las agencias estatales”. Con eso, la nueva política de control de

la criminalidad empezó a orientarse hacia la prevención, reducción de daños y gestión de riesgos (actuarialismo), por medio de la disminución de las oportunidades criminógenas y del fortalecimiento de los controles situacionales informales, lo que posibilita la compartición de las responsabilidades –antes de exclusividad del Estado– en la provisión de la seguridad y del control de la criminalidad, incluyendo, así, a la sociedad civil en la formulación e implementación de las políticas públicas de seguridad.

La estrategia de sociedades preventivas con la distribución de responsabilidades pretende la formación de redes de control del crimen para complementar y extender el control formal ejercido por las agencias estatales. La vigilancia comunitaria nace, por ejemplo, de esa estrategia de sociedades preventivas a través del apoyo de la comunidad para aumentar el potencial de la policía en el cumplimiento de sus actividades de preservación del orden público y de la seguridad pública a partir de conceptos como *seguridad comunitaria*, *co-producción de seguridad*, *sociedad público-privada*, *cooperación interagencias* y *gobernanza*. Esta estrategia generó las llamadas *criminologías de la vida cotidiana* (teoría de la prevención situacional del crimen y la teoría de la actividad rutinaria) –que ven en la falta de interacción de sistemas (transportes, escuelas, vivienda, comercios, etc.) el déficit del control social para la reducción de los riesgos que ocasiona la criminalidad– que retroalimentan las políticas públicas de seguridad ciudadana en la actualidad.

Con todo, concomitantemente a la adopción de la estrategia neoliberal anteriormente citada, los neoconservadores adoptaron otra estrategia de control de la criminalidad, denominada por

Garland (2008) de *estrategia de la segregación punitiva*, que enfatiza acciones represivas, como aumento de penas y de encarcelamiento,<sup>13</sup> rescatando la autosuficiencia del sistema de justicia criminal y, por consiguiente, la propia soberanía del Estado por medio de la exclusividad del control de la criminalidad. Esta estrategia tiene como soporte la *criminología del otro* y sigue la lógica de la defensa social –utilizada por las teorías penales de la Escuela Clásica y Positivista– rescatada por los neoconservadores.

A pesar de las diferencias ideológicas, las dos estrategias presentan convergencias, conforme muestra Garland, cuando enfatizan la *cultura del control*, priorizando el control social y la protección del público. La estrategia de sociedades preventivas “propone el desarrollo gradual de una red silenciosa de controles situacionales, diseñados para modificar rutinas existentes”, mientras que la de la segregación punitiva “ejerce un exceso de control y se preocupa muy poco por los costes sociales y las consecuencias penales” (GARLAND, 2008: 392). Además de eso, ambas reaccionan contrariamente a las políticas de previdencia o previsión del Estado de bienestar social, enfatizan las cuestiones de intimidación y priorizan las actividades de la policía para cohibir los desvíos (incivildades y crímenes) y garantizar el orden social en construcción.

Este énfasis en la cultura del control escorada por las dos estrategias no surge, según Garland (2008), por el aumento de las tasas de criminalidad o por la incredulidad en el sistema de justicia penal de previsión social, sino como una decisión endógena del sistema político en respuesta a los cambios en el ámbito de la cultura, que redefinió las instituciones mo-

dernas existentes y, por consiguiente, reorientó el campo del control del crimen.

El modelo de análisis construido por David Garland para explicar las nuevas directrices trazadas por el sistema político de los países centrales, más específicamente de los Estados Unidos e Inglaterra, que agrega ideologías neoliberales y neoconservadoras, parece adecuado para explicar el sentido de las políticas públicas de seguridad actualmente desarrolladas en Brasil. Las estrategias de sociedades preventivas y de segregación punitiva parecen integradas a las políticas públicas de seguridad formuladas e implementadas a partir de finales de la década de los 90 por medio, respectivamente, del modelo de seguridad ciudadana desarrollado por el Plan Nacional de Seguridad Pública y del modelo punitivo de combate a la criminalidad desarrollado por el Plan Nacional de Política Penitenciaria.

### **La cultura del control como estrategia de seguridad pública en Brasil**

#### *La política nacional de seguridad pública*

Brasil, al igual que los demás países de Latinoamérica, no pasó por un Estado del bienestar social o *Estado providência*, pues este es un fenómeno político, conforme Boaventura de Souza Santos (1996), exclusivo de los países centrales. Las sociedades periféricas y semiperiféricas –como es el caso de Brasil– se caracterizan por la enorme desigualdad social no mitigada por los derechos socioeconómicos, además de la vigencia precaria de los derechos civiles y políticos debido a los largos períodos de regímenes dictatoriales. De esa forma, no se puede realizar un análisis comparativo con los países centrales a partir del paso

de la sociedad inclusiva a la sociedad excluyente, pues la exclusión siempre ha estado presente en la realidad de los países no centrales.

No obstante, como alerta Santos (1996), en las últimas dos décadas del siglo pasado, los países periféricos y semiperiféricos pasaron por un proceso de democratización con el objetivo de acoger constitucionalmente derechos que fueron consagrados a lo largo de más de un siglo en los países centrales. Es decir, los derechos civiles y políticos en el período liberal, los derechos sociales y económicos en el período del Estado del bienestar y los derechos de los consumidores, derechos ambientales y de calidad de vida del período post-Estado del bienestar. Además, con la globalización –definida por Göran Therborn (2001) como flujos globales de bienes, servicios, capital, población y conocimiento que influyen tanto en la economía como en la cultura y la sociedad de manera general– los vientos del neoliberalismo y del neoconservadurismo también acabaron soplando por los pagos de Latinoamérica.

Con la redemocratización, a partir de la segunda mitad de la década de los 80, Brasil pasó a convivir más intensamente con la criminalidad dentro de su realidad cotidiana. La desigualdad social, ya potenciada por la política desarrollista del régimen militar, se acentuó aún más con la globalización económica y el neoliberalismo impuestos por las agencias internacionales financieras (FMI y BM), contribuyendo al aumento de las tasas de criminalidad. Además, el tráfico de drogas y de armas, iniciados a finales de los años los 1960, supuso nuevas modalidades de crímenes (atracos, secuestros, latrocinios, homicidios), poco vistas antes de la década de los 80, agravando aún más la cuestión social, que ya se encon-

traba bastante afectada por la ausencia histórica de políticas públicas inclusivas y proteccionistas para la mayoría de la población. Con eso, hubo una movilización que envolvió a académicos, prensa, políticos, víctimas, operadores del derecho y operadores de la seguridad, con el objetivo de lograr medidas de contención de la criminalidad y de los riesgos y peligros de victimización a partir de la década de los 90. Fue justamente a partir de ese período cuando las *estrategias de sociedades preventivas* y las *estrategias de segregación punitiva* se incorporaron a los discursos políticos y a las políticas públicas de seguridad en Brasil, poniendo en el centro de las acciones a la policía y las estrategias de actividad policial.

No parece incoherente afirmar que el marco inicial para la implementación de las dos estrategias en Brasil se dio a partir de la creación de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp), del Plan Nacional y del Fondo Nacional de Seguridad Pública, en 2000, para apoyar y establecer directrices de políticas de seguridad pública para los Estados de la federación. En este mismo año también fue creado el Programa Nacional de Policía Comunitaria, que destinó fondos para los Estados que presentaron programas de policía comunitaria. Con eso, el gobierno federal distribuyó voluminosos recursos: el Fondo Nacional destinó a los Estados, en 2001, 387.011.361,67 reales para programas de instrucción y reestructuración de las policías y guardias municipales; en 2002, 255.805.336,00 reales; y, entre 2003 y 2005, 535.992.544,96 reales.<sup>14</sup> Estos recursos fueron destinados tanto para el desarrollo de estrategias de sociedades preventivas – por medio de la adquisición de armamentos letales, equipamientos de seguridad individual y vehículos para la vigilancia comunitaria – como para el desar-

rollo de estrategias de segregación punitiva, con la adquisición de armamentos letales, equipamientos de seguridad individual y vehículos para el combate al tráfico de drogas por unidades de policía especializadas,<sup>15</sup> incluyendo también a la Fuerza Nacional de Seguridad Pública creada en 2004 para apoyar a los órganos de seguridad de los Estados.<sup>16</sup> Tampoco se puede dejar de destacar que, dentro de las estrategias de segregación punitiva, la política de encarcelamiento fue adoptada como política de control de la criminalidad, inclusive con la creación, en 2006, del Sistema Penitenciario Federal para gestionar las penitenciarías federales<sup>17</sup> y, en 2007, del Plan Nacional de Política Penitenciaria.<sup>18</sup>

Como se ha visto anteriormente, las estrategias de sociedades preventivas son aquellas destinadas a la inclusión de sectores no estatales en la formulación e implementación de políticas de seguridad pública. Tales estrategias consideran primordiales los rescates de las formas de control social informales para, juntamente con las formas de control formal, contener la criminalidad (co-producción de la seguridad), además de adoptar un lenguaje economicista de modelo gerencial para contener gastos (coste/beneficio, sociedad público-privada etc.) y poner a la policía en el centro de las políticas de seguridad bajo el rótulo de policía comunitaria. Con eso, las policías, más específicamente las militares (encargadas de la vigilancia ostensiva en las unidades de la federación), pasaron a adoptar el modelo de vigilancia comunitaria a partir de la segunda mitad de la década de los 90.

La Policía Militar del Estado de Sao Paulo, por ejemplo, en 1997, pasó a adoptar la vigilancia comunitaria de forma experimental, con

la realización de algunas acciones: instalación de bases comunitarias de seguridad; cursos de capacitación de policías para el empleo de la vigilancia comunitaria, con presencia de especialistas extranjeros (Francia, Canadá, Japón y Estados Unidos); utilización del sistema de 'llame y denuncie' (*disque-denuncia*, para informar, inclusive, de las conductas impropias de policías militares); creación de comisiones regionales de policía comunitaria; y adopción de la cartilla de la vigilancia comunitaria.<sup>19</sup>

La Policía Militar de Minas Gerais (PMMG) creó, en 1999, un programa denominado "Policía de Resultados", que orientó las acciones planificadas de vigilancia en Belo Horizonte con la utilización de sistemas de geoprocamiento para análisis criminales. En julio de 2000, fue implantado, también en Belo Horizonte, el programa de vigilancia comunitaria con la creación de 25 Consejos Comunitarios de Seguridad, para funcionar en 25 compañías de policía. También fueron desarrollados cursos, por medio de la colaboración con la Universidad Federal de Minas Gerais, para policías militares en las áreas de comunitarización, análisis criminal, evaluación de resultados y establecimiento de metas cuantitativas. Con eso, hubo una redefinición de los servicios policiales, teniendo como sustentáculo la vigilancia comunitaria.<sup>20</sup>

La Policía Militar de Bahía inició su reformulación con el objetivo de implantar el programa de vigilancia comunitaria, con la creación del Proyecto Policía Ciudadana. Esta reorganización estructural y de concepción propuesta por el proyecto se inició en la segunda mitad de la década de los 90 con: la sustitución paulatina de los Batallones de Policía Militar (BPM), de la capital

y del interior del Estado, por las Compañías Independientes de Policía Militar (CIPM); la creación de Consejos Comunitarios de Seguridad; y la realización de cursos de capacitación destinados a oficiales y soldados de base de la Corporación para la institucionalización de una nueva cultura policial marcada por la integración con la comunidad, para la atención de las demandas de servicios de forma eficaz.<sup>21</sup>

Las estrategias de segregación punitivas, destinadas a la exaltación del control formal del Estado por medio del Sistema de Justicia Criminal, principalmente los subsistemas policial y carcelario, también pasaron a formar parte de las políticas públicas de seguridad a partir de finales de la década de los 90, cobrando incluso una gran visibilidad gracias a los medios de comunicación, lo que, por consiguiente, motivó el apoyo de la opinión pública. El aumento del efectivo policial y su reconstitución para el combate a la criminalidad, la creación de leyes más duras para punir crímenes considerados hediondos, bautizadas con nombres de víctimas (como, por ejemplo, la Ley Maria da Penha) para sensibilizar y legitimar el endurecimiento, la construcción de establecimientos penales de seguridad máxima a nivel federal y el aumento de establecimientos carcelarios de los estados son algunos ejemplos de políticas públicas de seguridad con características punitivas y que rescatan el poder soberano estatal.

Entre 2003 y 2006, hubo un crecimiento en el efectivo de los órganos de seguridad pública de los Estados de la federación (Policía Civil, Policía Militar y Cuerpo de Bomberos). Según la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp), el contingente pasó de 567.252 agentes de seguridad, en 2003, a 583.199, en

2006. Con relación a la reconstitución de las agencias estatales de seguridad pública, se observó un aumento del número de: *armas letales* (de 497.662, en 2004, a 557.872, en 2006, con un crecimiento de aproximadamente el 12%, siendo 127.263 armas, en 2004, y 138.583, en 2006, en la Policía Civil, y 370.359 y 419.289, en la Policía Militar, en el mismo período); *vehículos* (de 73.574 a 96.895, con un crecimiento de aproximadamente 31%, siendo 19.746, en 2004, y 27.359, en 2006, en la Policía Civil, 47.113, en 2004, y 62.345, en 2006, en la Policía Militar, y 6.715, en 2004, y 7.191, en 2006, en el Cuerpo de Bomberos); y *chalecos antibalas* (de 176.667, en 2004, a 220.577, en 2006, con un crecimiento de aproximadamente el 24%, siendo 28.714, en 2004, y 37.288, en 2006, en la Policía Civil, y 147.953, en 2004, y 183.289, en 2006, en la Policía Militar).<sup>22</sup>

Las estrategias de segregación punitiva, no obstante, quedan más patentes con el aumento de los establecimientos de prisiones (Penitenciaría, Presidio, Cárcel Pública, Casa del Albergado, Colonia Agrícola, Hospital de Custodia y Tratamiento, Centro de Observación y Patronato) y la consecuente política de encarcelamiento. En 2006 existían 1.020 establecimientos de prisiones, pasando a 1.094 (incluyendo dos establecimientos federales), en 2007, y a 1.134, en junio de 2008, con un aumento de aproximadamente el 11%, en ese período.<sup>23</sup> La población carcelaria, por consiguiente, aumentó en el país. Brasil se encontraba, en 2005, conforme una investigación realizada por el Internacional Centre for Prison Studies, del King's College, en la 5ª posición en lo que se refiere a las tasas de encarcelamiento, con 190 presos por 100.000 habitantes, quedando por detrás de los Estados Unidos (1º lugar),

Federación Rusa (2º lugar), Sudáfrica (3º lugar) y Polonia (4º lugar).<sup>24</sup>

Esos datos parecen suficientes para demostrar la orientación de las políticas públicas de seguridad, teniendo como modelos estratégicos las *sociedades preventivas*, por medio, principalmente, del fomento de la vigilancia comunitaria, y las de *segregación punitiva*, a través, especialmente, del aumento de la población carcelaria. No obstante, como ya se ha mencionado en este trabajo, las acciones policiales pasaron a ocupar un papel central en el desarrollo de las políticas públicas, ya sea por la vigilancia comunitaria, ya por la vigilancia reactiva-represiva de combate a la criminalidad. A pesar de que las dos estrategias de actividad policial se presenten contradictorias, ambas convergen en el aumento del control social tanto en el ámbito informal como en el formal, teniendo como principales blancos los crímenes y a los criminales considerados los causantes de la inseguridad pública.

## Conclusión

La utilización, en este estudio, del modelo teórico-metodológico desarrollado por David Garland, para describir las políticas públicas de seguridad formuladas e implementadas en Brasil tras la democratización, se ha debido a la identificación de elementos empíricos que se encuadraban y se encuadran tanto en las estrategias de *sociedades preventivas* – desarrolladas principalmente por la llamada vigilancia comunitaria– como en las estrategias de *segregación punitiva* –establecidas por la política de encarcelamiento de las “clases peligrosas” y por la intensificación de la actividad policial reactiva-represiva y proactiva-represiva–, en que ambas maximizan el control para conte-

ner las tasas de criminalidad y violencia, además de enfatizar la segregación, ya sea a través de un “comunitarismo” que intenta rescatar valores tradicionales que se acercan a la idea de clan (imposible dentro de un mundo globalizado), ya por medio del encarcelamiento en establecimientos penitenciarios o en guetos.

Tanto el déficit como el exceso de control perjudican a la democracia. Las políticas públicas de seguridad deben buscar la justa medida en lo que se refiere al ejercicio del control. Además, las políticas públicas de seguridad deben priorizar políticas *distributivas* en vez de las *retributivas* que discriminan y segregan, pues la seguridad no puede perder su carácter de bien colectivo, o sea, distribuido de forma igualitaria para todos. Rescatar los controles sociales informales y compartir las responsabilidades con relación a la seguridad y al orden público con figuras no estatales, como se proponen las estrategias de sociedades preventivas, son importantes, pero insuficientes para administrar los litigios penales dentro de ese contexto globalizado. El Estado necesita intervenir con políticas sociales y punitivas, más punitivas contra los verdaderos responsables de los avances de la criminalidad contemporánea: la criminalidad económica y la

criminalidad organizada, con una importante y necesaria atención a la corrupción.

Las estrategias de sociedades preventivas y las de segregación punitiva, citadas por Garland como vigentes en las realidades sociales de los Estados Unidos e Inglaterra, y que en este texto se han intentado mostrar como actuantes en la realidad brasileña, principalmente aquellas de segregación punitiva, si las adopta el Estado de forma integrada con políticas socioeconómicas y culturales que reduzcan la desigualdad social y las discriminaciones raciales, pueden minimizar los efectos de los procesos globales negativos, como la criminalidad internacional, y los efectos negativos de las propias estrategias. No obstante, para controlar los avances de la criminalidad organizada y económica transfronteriza, es necesario que el Estado-nación formule e implemente políticas públicas de seguridad en red con otros Estados-nación, para fortalecer las fronteras y, consecuentemente, reducir el número de armas y drogas en los territorios nacionales que alimentan el comercio ilegal de drogas en las periferias de las ciudades, así como cohibir otros tipos de criminalidades transnacionales que promueven otros tipos de comercios ilegales.

- 1 Se entiende por economía dualista la coexistencia pacífica del capitalismo industrial con estructuras arcaicas o precapitalistas. Este dualismo económico fue característica de los países colonizados y que no pasaron por los mismos procesos históricos de desarrollo capitalista que los países europeos (FURTADO, 1967).
- 2 En 1976, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) realizó un estudio por muestreo en domicilios brasileños, identificando que el “44 por ciento de las familias brasileñas se incluyen en la que se considera el umbral de pobreza, con acceso a una renta total (monetaria y no monetaria) inferior a dos salarios mínimos” (FURTADO, 1981: 59).
- 3 Se considera, aquí, la diferencia establecida por Jock Young (2002) entre sociedad moderna (inclusiva) y sociedad moderna reciente (excluyente). Young retoma los conceptos de Lévi-Strauss de sociedades antropófagas y de sociedades antropeómicas en el desarrollo de esta diferenciación.
- 4 La acumulación flexible ocasionó elevados niveles de desempleo estructural, reducción de salarios, debilitamiento del poder sindical y otros problemas, principalmente, para las clases sociales de baja cualificación (HARVEY, 1992).
- 5 Manuel Castells (1999: 98) define exclusión social como “un proceso por el cual a determinados grupos e individuos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que le permitirían una existencia autónoma dentro de los esquemas sociales determinados por instituciones y valores inseridos en un contexto dado”.
- 6 El Estado social o previdencia no garantizaba simplemente el trabajo como empleo y status (consecuentemente protecciones y derechos), sino que también garantizaba el acceso a la ciudadanía social (CASTEL, 2005).
- 7 Hannah Arendt (2001: 13) ya alertaba sobre esta “posibilidad de una sociedad de trabajadores sin trabajo, esto es, sin la única actividad que les queda”. Para ella, “nada podría ser peor”.
- 8 Se considera, aquí, la definición de Robert Castel (2005).
- 9 Cf. Jock Young (2002).
- 10 Sobre la desindustrialización, Castells (1999: 161-162) afirma que hubo un “desmantelamiento de la base económica y organizacional de la mano de obra estructurada, debilitando los sindicatos y destituyendo a los trabajadores de su instrumento de defensa colectiva”. Con eso, hubo lo que él llamó de “individualización del trabajo” que “concomitantemente a la transformación de las compañías que asumieron la forma de empresa en red, constituye el factor más importante de los culpables de la desigualdad”.
- 11 Sobre el ingreso de la mujer en el mercado de trabajo a partir del último cuarto del siglo XX y la consecuente desorganización de la familia patriarcal, Castells (1999: 162-163) afirma que eso proporcionó una “nueva pobreza”, pues el “índice de pobreza de las personas que no viven en familia creció casi un 2,2% de 1989 a 1994, alcanzando el 21,5% de ese grupo, que corresponde al 14,5% del total de la población”.
- 12 Sobre el modelo de vivienda creado a partir de la posguerra, Jane Jacobs (2000) afirma, en su clásico libro *Muerte y vida de grandes ciudades*, que las reurbanizaciones de las ciudades (tomando como referencia a las ciudades estadounidenses) con la adopción del modelo Ciudad-Jardín crearon “islas urbanas”, “ciudades dentro de la ciudad” a través de demarcaciones de territorios. Los conjuntos de viviendas de renta media y baja también promovieron la segregación de las clases sociales.
- 13 Sobre la inflación carcelaria en los Estados Unidos y en la Unión Europea entre 1983 y 1997, ver Wacquant (2001); sobre la población carcelaria en los Estados Unidos, Inglaterra y País de Gales entre 1925 y 1998, ver Garland (2008).
- 14 Cf. Luis F. Saporí (2007).
- 15 La Secretaría Nacional de Seguridad Pública presenta una estadística que indica el aumento de armamento letal, vehículos y chalecos antibalas en las Policías Militar y Civil, entre 2003 y 2006 (Cf. [www.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMID96A342290FF74044B43CC0608AA9F4F9PTBRNN.htm](http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMID96A342290FF74044B43CC0608AA9F4F9PTBRNN.htm)).
- 16 En el primer semestre de 2009, la Fuerza Nacional de Seguridad Pública cumplió su 18ª misión en el Estado de Rondonia. Las misiones se destinan generalmente al restablecimiento del orden público, eventos extraordinarios, operaciones conjuntas con las policías, federal y de los estados, para el combate al tráfico de drogas (Cf. [www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7C55F195ITEMIDDF288D5F9C834693BB474D58C038BA97PTBRNN.htm](http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7C55F195ITEMIDDF288D5F9C834693BB474D58C038BA97PTBRNN.htm)).
- 17 Con la reestructuración del Departamento Penitenciario Nacional fue creado el Sistema Penitenciario Nacional formado por los establecimientos de prisiones federales (Cf. [www.mj.gov.br/data/Pages/MJ887A0EF2ITEMID0174EA9FA2624D3F969E091076FD45F5PTBRIE.htm](http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ887A0EF2ITEMID0174EA9FA2624D3F969E091076FD45F5PTBRIE.htm)).
- 18 El Plan fue desarrollado por el Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria, destinado a los encargados de la concepción y ejecución de acciones relacionadas con la prevención de la violencia y de la criminalidad, a la administración de la justicia criminal y a la ejecución de las penas y de las medidas de seguridad (Cf. [www.mj.gov.br/data/Pages/MJCOBE0432ITEMID962415EA0D314F48ACAFD9ED8FB27E6EPTBRIE.htm](http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJCOBE0432ITEMID962415EA0D314F48ACAFD9ED8FB27E6EPTBRIE.htm)).
- 19 Cf. Túlio Kahn (2002).
- 20 Cf. Cláudio Beato (2002).
- 21 Cf. Dequex Silva Jr. (2007).
- 22 Datos extraídos del sitio web de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, en la sección de Estadística, el 16 de agosto de 2009.
- 23 Datos extraídos del sitio web del Ministerio de Justicia, en la sección del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria, el 16 de agosto de 2009.
- 24 Cf. Luis F. Saporí (2007).

## Referencias bibliográficas

- ANITUA, G. I. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2008.
- ARENDR, H. **A condição humana**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- BEATO, C. Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário. **Policiamento comunitário: experiência no Brasil 2000-2002**. São Paulo: Página Viva, 2002.
- CASTEL, R. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- CASTELLS, M. **Fim de milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.3).
- FURTADO, C. **O Brasil pós-milagre**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- \_\_\_\_\_. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.
- GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2008.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 15ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.
- JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KAHN, T. Policiamento comunitário em São Paulo: a visão dos policiais. **Policiamento comunitário: experiência no Brasil 2000-2002**. São Paulo: Página Viva, 2002.
- SANTOS, B. de S.; MARQUES, M. M. L.; PEDROSO, J.; FERREIRA, P. L. **Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português**. Porto: Edições Afrontamento, 1996.
- SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- SILVA Jr. D. A. **Policiamento e políticas públicas de segurança: estratégias, contrastes e resultados das ações de policiamento em salvador (2004-2006)**. Dissertação (Mestrado). Salvador, Universidade Federal da Bahia – UFBA, 2007.
- THERBORN, G. Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, nº 6, p. 122-169, jul./dez. 2001.
- WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- YOUNG, J. **A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente**. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

# Seguridad pública como cultura del control

Dequex Araujo Silva Junior

## Resumo

### Segurança pública como cultura de controle

*Este trabalho tem como objetivo analisar as atuais estratégias desenvolvidas pelos atores políticos brasileiros para controlar os elevados índices de criminalidade. Procura-se demonstrar que as estratégias seguem duas linhas diametralmente opostas, mas que se tornaram recorrentes nas sociedades ocidentais a partir do último quartel do século XX. Tomando como referência de análise teórico-metodológica David Garland, assume-se, como hipótese, que os atores políticos brasileiros na contemporaneidade formulam e implementam políticas públicas de segurança tendo uma postura de caráter estratégico de parcerias preventivas, por um lado, e de segregação punitiva, por outro, engajando-se assim aos modelos anglo-saxônicos neoliberal e neoconservador que surgiram no final da década de 1970 em contraposição ao modelo previdenciário do Estado de bem-estar social.*

**Palavras-chave:** Segurança pública. Política pública de segurança. Criminologia. Controle social.

## Abstract

### Public security as a culture of control

*This paper aims to analyze current strategies developed by Brazilian political actors to tackle high criminality rates. It attempts to show that these strategies follow two diametrically opposed lines that have been recurrent in Western societies in the last quarter of the 20th century. The theoretical and methodological reference adopted in this study was that of David Garland. The hypothesis was that present-day Brazilian political actors formulate and implement public security policies with strategic elements stemming from both preventive partnerships and punitive segregation. These actors, therefore, have adopted the neoliberal and neoconservative Anglo Saxon models that emerged in the late 70s as opposed to those of the welfare state.*

**Keywords:** Public Security. Public security policy. Criminology. Social control.

**Fecha de recepción:** 11/05/2010

**Fecha de aprobación:** 19/07/2010

# Las sociedades público-privadas en el sistema de prisiones como reflejo del proceso de constitucionalización simbólica

**Daniela Portugal**

*Daniela Portugal realiza su maestría en Derecho Público por la Universidad Federal de Bahía, es abogada criminalista, profesora de cursos preparatorios para oposiciones y de cursos de licenciatura en Derecho e investigadora de la Fundación Bahiana de Amparo a la Investigación*

 [danielacarvalhoportugal@gmail.com](mailto:danielacarvalhoportugal@gmail.com)

## Resumen

*El presente estudio trata de la inconstitucionalidad de las sociedades público-privadas en el sistema de prisiones brasileño, observando los motivos no declarados por el poder público y por el particular en la defensa de esta fantasiosa cooperación, como si fuese motivada por un fin único de cumplimiento de derechos fundamentales, y no por intereses diversos e inconciliables. De este modo, será abordada la cuestión de la explotación del trabajo carcelario por el particular como un evidente alejamiento de los fundamentos de un Estado que se propone Democrático de Derecho, máxime de la dignidad de la persona humana, ya que se trata de una nueva y disfrazada forma de trabajo esclavo, desarrollada mediante la abyecta institucionalización de la dominación del hombre por el hombre.*

## Palabras-Clave

*Privatización. Prisión. Inconstitucionalidad.*

**E**l objetivo del presente estudio es la promoción de un debate interdisciplinario acerca de las sociedades público-privadas (PPPs) en el ámbito del sistema de prisiones, con base en el fundamento del Estado Democrático de Derecho consagrado en el art. 1º, inciso III, de la Constitución Federal de 1988.

Según la referida disposición, el Estado brasileño encuentra en la dignidad del ser humano más que un derecho fundamental del individuo: encuentra su propia base de legitimidad, esto es, una de sus razones de ser, sirviendo de cimientos, por lo tanto, para toda la construcción del ordenamiento patrio.

En este sentido, hay que destacar la inquietud que motiva el debate propuesto, dada la velocidad con la cual viene ajustándose el sistema de prisiones patrio a los moldes punitivos norteamericanos, en los que la nefasta política de instigación del miedo, asociada a la expansión de las grandes redes de seguridad privada, ya avanza, a grandes pasos, hacia las penitenciarías brasileñas, conforme será tratado más adelante.

De este modo, el modelo de privatización aludido será confrontado con el discurso de constitucionalización simbólica que marca el contexto contemporáneo, como forma de poner de manifiesto la íntima relación que guarda la nueva propuesta para el sistema de prisiones con el creciente proceso de menoscabo del

contenido de los derechos fundamentales dispuestos en la Constitución Federal de 1988.

Destacamos, por lo tanto, que el modelo de investigación adoptado propone superar el corriente y grave equívoco del jurista moderno, que insiste en combatir cuestiones políticas con argumentos estrictamente jurídicos, analizando la cuestión de la privatización de las prisiones sin perder de vista la función que el Derecho ejerce en la sociedad, persiguiendo, entonces, alternativas útiles –y no meramente *utilitaristas* – para la actual crisis del sistema penitenciario.

De esa forma, se busca una aproximación entre el Derecho Penal y la realidad social, entre el dogma de la *dignidad* y la *persona*, ponderando las diferentes perspectivas de análisis que atañen el tema propuesto, sin, no obstante, dejar de considerar las peculiaridades atinentes al “específico campo normativo al que pertenece el mundo jurídico” (SCHMIDT, 2007: 167).

## La privatización de las prisiones

### *Consideraciones iniciales*

El origen del ente soberano guarda íntima relación con el interés colectivo de protección. Así, recordando la lección aportada por Beccaria (2009: 9-10), cada individuo le cede al Estado una parcela

de su libertad, para que este depositario, a cambio, le sistematice la protección de los intereses.

En ese sentido, se imponía no sólo la tutela del individuo de cara al propio individuo, sino también entre éste y el depositario soberano, que pasaba a asumir, dada la tendencia del hombre al despotismo, la misión de mitigar la natural tendencia a la usurpación arbitraria de la libertad de cada particular (BECCARIA, 2009: 10).

Siguiendo esta línea evolutiva, Beccaria (2009: 10) emprende la defensa de la sustitución de la noción de pena como venganza, para imprimirle el límite de la proporcionalidad, esto es, de la justa medida, dado que, en este histórico proceso de cesión de libertad humana a la formación del Estado soberano, “cada uno sólo consiente en poner en el depósito común la menor porción posible de ella”.

Todo ejercicio de poder que se aleje de esa base es abuso y no justicia; es un poder de facto y no de derecho; es una usurpación y ya no otro poder legítimo. **Las penas que sobrepasan la necesidad de conservar el depósito de la salvación pública son injustas por naturaleza;** y tanto más justas serán cuanto más sagrada e inviolable sea la seguridad y mayor la libertad que el soberano conserve a los súbditos (BECCARIA, 2009: 10, negrita nuestra).

Siguiendo esta concepción, conforme alecciona Wilson Alves de Souza (2008: 2-3), hoy el ejercicio de poder, ya que lo ejerce el hombre frente al propio hombre, “exige una justificación por parte de quien lo detenta porque, en la sociedad humana, no todos aquellos que se encuentran en la condición de gobernados están desprovistos de la capacidad de gobernar”.

En este punto, Hireche destaca en consonancia que la justificación atribuida a la imposición de la pena privativa de libertad, máxima expresión del poder estatal, corresponde, “en último término, a la justificación del propio Derecho Penal”. El autor aún prosigue, afirmando que la pena acaba demostrando “la propia naturaleza del Estado” (HIRECHE, 2004: 2-3).

De este modo, en un Estado que se pretende Democrático de Derecho, no hay espacio para los abusos inherentes a la venganza privada, transfiriéndose la exclusividad del derecho de punir al ente soberano, y también imponiéndole, como fundamento justificador de tal poder, los límites derivados del orden jurídico vigente, conforme muestra Magalhães Noronha (1979: 15):

El Derecho penal subjetivo es el *jus puniendi*, que se manifiesta por el poder de imperio del Estado. Es éste su titular, lo que se justifica por su razón teleológica, que es la consecución del bien común, por mucho que le pese a las arremetidas del anarquismo puro, del anarquismo cristiano de Tolstoi y del anarquismo conciliador de Solovief y Kropotkin, quiméricos e insuficientes. Es competencia del Estado el derecho de punir, sin embargo no es éste ilimitado o arbitrario. La limitación está en la ley.

En lo que se refiere a esa definición, sólo importa ajustarla a la concepción de Derecho según la cual éste no se confunde con la ley. Así, el rol de limitaciones en el ejercicio del poder de punir sobrepasa la mera esfera legal, reconociéndose la eficacia normativa de los preceptos fundamentales consagrados por la Carta Magna, cuya aplicación no se confunde, como muchos defienden, con una noción meramente subsidiaria para hipótesis de lagunas

del texto infraconstitucional, afectando, por lo tanto, a toda solución normativa.

Con eso, consagrándose la indeleble vinculación entre el derecho de punir y el Estado Democrático, limitada, entonces, al orden jurídico vigente, se considera, según aboga Bitencourt, que el Derecho Penal sirve a la tutela de bienes jurídicos no individuales, sino colectivos,<sup>1</sup> incluso en los en que se pueda identificar a la víctima inmediatamente agredida por la conducta delictiva:

El Derecho Penal regula las relaciones de los individuos en sociedad y las relaciones de éstos con la propia sociedad. Los bienes protegidos por el Derecho Penal no le interesan exclusivamente al individuo, sino a la colectividad como un todo. La relación existente entre el autor de un crimen y la víctima es de naturaleza secundaria, ya que ésta no tiene el derecho de punir. Aun cuando dispone de la *persecutio criminis* no detenta el *ius puniendi*, sino tan sólo el *ius accusationis*, cuyo ejercicio se agota con la sentencia penal condenatoria. Consecuentemente, el Estado, aun en las llamadas acciones de exclusiva iniciativa privada, es el titular del *ius puniendi*, que tiene, evidentemente, carácter público (BITENCOURT, 2006: 4).

De este modo, complementa el autor, el Derecho Penal subjetivo corresponde a la más evidente manifestación del “*poder de imperio*” del Estado soberano, motivo por el cual no se le permite alejarse del orden jurídico que lo justifica (BITENCOURT, 2006: 7).

En cuanto al tema propuesto, se le suma, al fundamento de la legitimación estatal mencionada anteriormente, la forma del poder público de disciplinar la prestación de los servicios esen-

ciales a sus administrados. Esto porque, siguiendo la lección de Marcial Justen Filho (2006: 492), el repertorio de los servicios públicos, así como la forma de ponerlos a disposición de la colectividad, acaba por reflejar, también, la concepción política adoptada por el Estado.

### *La ideología capitalista, la política de ley y orden y la privatización de las prisiones*

La propuesta de privatización de las prisiones es más un instrumento de cambio paradigmático que una alternativa orientada a la mejora de la administración carcelaria. En este sentido, Nils Christie (1993: 154) expone, con mucha claridad, la función no declarada a la que sirve el fomento del temor social y el modelo de endurecimiento penal:

En el área legal, el sistema de la ley y el orden se está adaptando silenciosa pero eficientemente a la modernidad; se está adaptando para convertirse en un fruto de la industrialización. Los valores centrales son ahora la definición de los objetivos, el control de la producción, la reducción de costes, la racionalidad y la división del trabajo; todo coordinado por un nivel de poder más alto.

Además, es necesario aclarar que esta adaptación silenciosa al orden económico no se restringe solamente al Derecho Penal, perpetuándose, como se verá, por medio del encarcelamiento, cuya adaptación a los moldes capitalistas queda cada vez más evidente.

De acuerdo con Bauman, la sociedad moderna enfrenta una crisis axiológica fruto de una confusión de valores materiales e inmateriales, en que no se sabe ya cuál debe predominar en una eventual confrontación. Se cuestiona, entonces,

si, en nuestros días, “es necesario consumir para vivir o si el hombre vive para poder consumir. Esto es, si aún somos capaces y sentimos la necesidad de distinguir a aquel que vive de aquel que consume” (BAUMAN, 1999: 88-89).

Esta crisis de valores acaba dividiendo a la sociedad, en la concepción de Bauman, entre inversores (dotados de influencia *global*) y proveedores de mano de obra (cuya dimensión es estrictamente *local*), haciendo que esta asimetría repercuta en las dimensiones de acción de cada uno, directamente, en la dominación de los primeros sobre los segundos (BAUMAN, 1999: 113).

No se trata de introducir ningún discurso de cuño maniqueo, sino de avanzar hacia una observación fáctica y realista de la forma de reverberar de la dinámica económica de segregación espacial de la diferencia en las demás instancias de dominación social, máxime en los Derechos Penal y Penitenciario:

El confinamiento espacial, el encarcelamiento bajo grados variados de severidad y rigor, ha sido en todas las épocas el método primordial para encargarse de los sectores no asimilables y problemáticos de la población, difíciles de controlar. Los esclavos eran confinados a los bohíos. También eran aislados los leprosos, los locos y los de etnia o religión diferentes a las predominantes. Cuando contaban con el permiso de andar fuera de las áreas que les eran destinadas, estaban obligados a llevar señales de su aislamiento para que todos supiesen que pertenecían a otro espacio.

**La separación espacial que produce un confinamiento forzado ha sido a lo largo de los siglos una forma casi visceral e instintiva de reaccionar contra cualquier diferencia y particularmente contra la diferencia que no podía**

**ser acomodada ni se deseaba acomodar en la red habitual de las relaciones sociales** (BAUMAN, 1999: 114, negrita nuestra).

Se nota, por lo tanto, que, muy a pesar de que la idea de segregación esté consustanciada en la noción de alternativa a un sector social dado tachado de *indeseado* por la fuerza política predominante, esta repulsa siempre se ha limitado a la convivencia común, ya que nunca ha dejado de agregar al modelo de confinamiento un carácter utilitarista, el cual, sin ser raro, acaba por transformarse en la propia base estructural de la sociedad excluyente. De este modo sucedió con los esclavos y con los judíos en los campos de concentración nazis, habiendo actualmente una continuidad en los condenados a la pena privativa de libertad.<sup>2</sup>

La idea de cárcel como algo indeseable, ampliamente difundida por los medios de comunicación públicos y privados, esconde, en realidad, toda una industria de consumo que mueve el mercado capitalista de la sociedad moderna. Para Bauman (1999: 118, negrita nuestra):

Desde el principio fue y sigue siendo hasta hoy altamente discutible si las casas de corrección, en cualquiera de sus formas, han cumplido alguna vez su propósito declarado de “rehabilitación” o “reforma moral” de los internos, de “llevarlos nuevamente a la convivencia social”. La opinión corriente entre los investigadores es que, al contrario de las mejores intenciones, las condiciones endémicas inherentes a las casas de confinamiento supervigiladas trabajan *contra* la “rehabilitación”. **Los preceptos sinceros de la ética del trabajo no se encuadran en el régimen coercitivo de las prisiones, sea cual sea el nombre que les den.**

Con eso, en la actual segregación social entre consumidores y no consumidores, el confinamiento surge como una “*alternativa al empleo*”, otorgándole una utilidad económica a la parcela social tradicionalmente puesta al margen de la sistemática capitalista, transformando al penado en fuerza de producción barata, estigmatizada y controlada, situación que, bajo el pretexto de la reinserción social, rompe con los hábitos del trabajo regular, flexibilizando derechos y garantías históricamente consagrados (BAUMAN, 1999: 119-120).

Siguiendo la concepción de Massimo Pavarini, el modelo capitalista altera, incluso, la tradicional identificación entre cumplimiento de pena y pérdida de libertad. Esto es porque, con el nuevo orden económico, tal derecho fundamental adquiere una especie de equivalencia en pecunia:

[...] antes de la aparición del sistema de producción capitalista no existía la cárcel como lugar de ejecución de la pena propiamente dicha que consistía, como se ha señalado, en algo distinto a la pérdida de libertad. Sólo con la aparición del nuevo sistema de producción *la libertad adquirió un valor económico*: en efecto, sólo cuando *todas las formas de la riqueza social* fueron reconocidas al común denominador de *trabajo humano medido en el tiempo*, o sea de *trabajo asalariado*, fue concebible una pena que privase al culpable de un *quantum de libertad*, es decir, de un *quantum de trabajo asalariado*. Y desde este preciso momento la *pena privativa de la libertad*, o sea la cárcel, se convierte en la sanción penal más difundida, la pena por excelencia en la *sociedad productora de mercancías* (PAVARI- NI, 2002: 36-37).

Bauman, por lo tanto, atribuye esta crisis de la sociedad moderna a un gradual y continuo proceso de desintegración del Estado como su centro gravitacional. En ese contexto, “los miedos relacionados con la precariedad del orden dejaron de concentrarse en el estado”, puesto que “la responsabilidad de la situación humana fue privatizada y los instrumentos y métodos de responsabilidad fueron desregulados” (BAUMAN, 1998: 53-54).

Idéntica preocupación manifiesta Nils Christie (1993: 21), que evidencia la forma encontrada por la teoría del delito para resolver los problemas de la distribución desigual de riquezas y del acceso al trabajo remunerado. La solución consiste en asociar la necesidad de producción de riquezas al control ejercido de cara a los transgresores del orden social.

Trasladando la referida enseñanza a la realidad brasileña, hay que advertir que, en los sistemas de prisiones gestionados mediante sociedades público-privadas, se aprovecha la vulnerabilidad de la masa carcelaria para utilizarla como mano de obra barata por las empresas privadas que se suman a la estructura penitenciaria, con la supuesta función de concretización del derecho fundamental al trabajo.<sup>3</sup>

De hecho, la incorporación de estructuras empresariales privadas en las dependencias del complejo penitenciario, para la utilización de la mano de obra carcelaria, es una realidad ya vista desde el sistema estatal de ejecución de la pena privativa de libertad como una alternativa para que se le diesen al penado oportunidades de trabajo, posibilitando, con ello, una mayor facilidad de inclusión social concluida la reclusión.

La diferencia, con el nuevo modelo de sociedad público-privado, es que la selección de las empresas privadas, así como la fiscalización diaria del cumplimiento de sus deberes de respeto a la dignidad de los penados, pasa a ser tarea no del Estado, sino de la persona jurídica de derecho privado. El problema es que tanto ésta como el ente moral que sea utilizado de mano de obra carcelaria tienen como objetivo de sus actividades el lucro, factor que tropieza, axiológicamente, con la utilización de la mano de obra carcelaria.

Además, ¿bajo qué justificación puede negarse, ahora que tanto el ente “empleador” como el agente fiscalizador del trabajo realizado en el ámbito del sistema de prisiones son personas jurídicas de derecho privado con fines lucrativos –y eso no se esconde–, la incidencia de las normas constantes en la CLT en las relaciones trabadas entre la mano de obra carcelaria y sus empleadores, sin que eso represente una ofensa frontal al principio constitucional de la isonomía?

En el modelo de sociedad público-privada, se asocia el derecho al trabajo remunerado y el falaz discurso político acerca de la necesidad de distribución de riquezas a una nueva forma de dominación empresarial, que supera la sumisión ya presente en la mayoría de las relaciones *empleado-empleador*, incrementando un factor más de servilismo: la ejecución de la pena privativa de libertad.

En este aspecto, Nils Christie (1993: 21) afirma que, en comparación con las demás industrias, la del delito se encuentra en una posición privilegiada, pues no enfrenta el problema de la escasez de materia-prima, dado que la oferta de delitos –y, consecuentemente, de delinquentes– es infinita.

La concepción de Christie enlaza, por lo tanto, con la criminología crítica, según la cual el crimen no corresponde a una realidad objetiva, ontológica, sino a una creación humana, derivada de una voluntad política. Por esta razón, la cuestión de la superpoblación carcelaria es, sobre todo, fruto de una acumulación inventiva en la tipificación de conductas desviadas, es decir, comportamientos antes lícitos empiezan a ser criminalizados.

Este “engrosamiento” del Derecho Penal<sup>4</sup> está relacionado con la actual política de ley y orden, figurando como una propuesta extremadamente útil para aquellos que ven la superpoblación de las prisiones no como un problema, sino como un terreno fértil para la expansión industrial:

[...] cárcel quiere decir dinero. Mucho dinero. En los edificios, en el equipamiento y en la administración. Esto es así, se trate de una cárcel privada o estatal. En los sistemas occidentales siempre intervienen empresas privadas, de una manera u otra. (CHRISTIE, 1993: 106).

Por último, el referido autor calcula, igualmente, los efectos futuros para este habitual proceso de utilización de la mano de obra carcelaria, probando que, con la importancia que empezaron a tener en la economía, los presos, también, adquieren más poder para el combate a las órdenes represoras, lo que podrá implicar, incluso, el debilitamiento del ente soberano (CHRISTIE, 1993: 106).

*Las sociedades público-privadas en el sistema de prisiones como reflejo del proceso de constitucionalización simbólica*

En el contexto actual, es muy común una cierta imprecisión conceptual en el momento de designar lo que viene a ser el exacto momen-

to histórico vivido por la humanidad. Se vive una era de debilitamiento de la propia noción civilizada de *hombre*, de parámetros seguros relativos al significado de *desarrollo* (OLIVEIRA, 2009).

Es muy común ver el desarrollo de la sociedad contemporánea asociado a la mejora tecnológica de los bienes creados por ésta, pero no por el desarrollo de ésta en sí. Por esta razón, el presente estudio propone una breve reflexión acerca del sentido de la civilización humana, tomando como punto referencial al propio hombre.

Para Franklin Leopoldo y Silva (2009), “para que la imposibilidad de dominar el movimiento y el cambio de todas las cosas no nos angustie, nos empeñamos en tentativas de traducir la continua transformación inherente al proceso de existir en una vida realizada”.

Así es como funciona la clasificación de los más diversos períodos históricos vividos por la humanidad durante su constante progreso. La designación de marcos y la definición de paradigmas, como si la evolución ocurriese en saltos estancos, pasible de una categorización externa, acaban creando una falsa idea de desarrollo y, aún más, de evolución.

Se cuestiona, entonces, si el llamado paradigma de la posmodernidad representa, de hecho, un nuevo modelo social o si representa, en realidad, un rescate de las viejas promesas y propuestas del paradigma de la modernidad. Dicho de otra forma, lo que se indaga es si ya se puede hablar de la superación de la era moderna o si lo que se ve con la indicación de esta

nueva fase es una categorización falsa de una superación inexistente.

La mencionada reflexión es pertinente al estudio propuesto porque se pretende comprender de qué forma los preceptos fundamentales consagrados en la promisoría Constitución de 1988 acabaron, poco a poco, perdiendo el sentido, transformándose en una lectura vacía sin gran impacto social.

Sobre el proceso evolutivo del Derecho, muestra Ferrajoli (2003: 15) que el Derecho premoderno, de formación no legislativa, sino jurisprudencial y doctrinaria, estaba caracterizado por no poseer un sistema unitario de fuentes positivas, ocasión en que la validez dependía no de la forma de positivación, sino de la intrínseca racionalidad o justicia de sus contenidos.

En el constitucionalismo antiguo, la noción de Constitución está extremadamente restringida, dado que se concebía como un texto no escrito, que pretendía tan solo la organización política de viejos Estados y limitar algunos órganos del poder estatal (Ejecutivo y Judicial) con el reconocimiento de ciertos derechos fundamentales, cuya garantía se ceñía al esperado respeto espontáneo del gobernante, puesto que no existían sanciones contra el príncipe que no respetase los derechos de sus súbditos (CUNHA Jr., 2008: 26).

Posteriormente, el llamado Estado Legislativo de Derecho fundó el sistema jurídico sobre el principio de la legalidad como garantía de certeza y libertad de cara a la arbitrariedad estatal, convirtiendo el principio de la legalidad en un criterio exclusivo de identificación del derecho válido, con independencia de una

valoración de lo justo, encargado de ser el fundamento de todo el sistema jurídico de garantías (FERRAJOLI, 2003: 16).

Al tratar de los dogmas positivistas, Heron Santana Gordilho pone de manifiesto la existencia de un distanciamiento del derecho para con los juicios de valor, orientándose únicamente al estudio de la norma, sin atañer a cuestiones económicas, políticas o sociales, entre tantas otras que han influido en el proceso interpretativo:

Así, asistimos a una separación cada vez mayor entre teoría y praxis, dado que la ciencia jurídica se concibe como un sistema cerrado y autónomo y orientado a una actividad retórica acrítrica, avalorativa y descriptiva, que se desarrolla a partir de una dinámica interna (GORDILHO, 2008: 51).

En este sentido, el autor subraya que el Derecho empezó a ser considerado como forma, y no como sustancia, en un nítido proceso de absolutización de la norma en detrimento de su inserción valorativa en un contexto valorativo mayor.

A continuación, la propia legalidad empezó a estar subordinada (garantizada de forma legítima) a Constituciones rígidas, jerárquicamente superiores a las leyes, como normas de reconocimiento de validez (FERRAJOLI, 2003: 18). De este modo, no bastaría sólo la verificación de la forma, pues se necesitaría la coherencia con los contenidos de los respectivos principios constitucionales (FERRAJOLI, 2003: 18).

El constitucionalismo llega victorioso al principio del milenio, consagrado por las revoluciones liberales y tras haber competido con otras innumerables propuestas alternativas para la construcción de una sociedad justa y de un Estado

democrático. La razón de su éxito está en haber conseguido ofrecer o, al menos, incluir en el imaginario de las personas: (i) *legitimidad* –soberanía popular en la formación de la voluntad nacional, por medio del poder constituyente; (ii) *limitación del poder* –repartición de competencias, procesos adecuados de toma de decisiones, respecto a los derechos individuales, inclusive de las minorías; (iii) *valores* –incorporación a la Constitución material de las conquistas sociales, políticas y éticas acumuladas en el patrimonio de la humanidad– (BARROSO, 2005: 11).

Este proceso introdujo una nueva dimensión de democracia, representando un importante límite, dado que todos los derechos constitucionalmente establecidos imponen prohibiciones y obligaciones a los poderes de la mayoría, que de otra forma serían absolutos (FERRAJOLI, 2003: 19).

La nueva dimensión del límite democrático, a su vez, está íntimamente ligada a la propia noción de unidad del ordenamiento jurídico patrio, ya que “en lo tocante a la unidad, se confirma que este factor modifica lo que resulta ya de la ordenación, por no permitir una dispersión en una multitud de singularidades inconexas, debiendo más bien dejarlas reconducirse a unos cuantos principios fundamentales” (CANARIS, 2002: 12-13).

Sobre la unidad del ordenamiento jurídico, nos enseña Dirley Cunha Jr. (2008: 34):

Un ordenamiento jurídico sólo puede concebirse como un conjunto de normas. Vale decir, es condición de existencia de un orden jurídico la concurrencia de normas. No obstante la pluralidad de normas jurídicas

que abarca, el ordenamiento constituye una *unidad*, ya sea porque sus normas nacen de una misma fuente (ordenamiento simple), ya porque sus normas, aunque nacidas de fuentes distintas, tienen el mismo fundamento de validez (ordenamiento complejo).

De este modo, se impone un deber de convergencia semántica de cada norma jurídica patria, en el caso del ordenamiento patrio, con el límite mayor de la democracia. Esto porque, como se sabe, incluso la propia norma constitucional, cuando se considera sólo de modo abstracto, por su propia estructura y función, “siempre aparece más indefinida y fragmentaria que las demás normas de los sistemas jurídicos dogmáticos modernos” (ADEODATO, 2002: 226).

El ideal democrático funciona, entonces, como un presupuesto valorativo, cuyo acatamiento se impone no sólo cuando se da la actividad hermenéutica de extracción del contenido normativo, sino también por ocasión de la efectiva realización del dispositivo como orden de optimización. En ese sentido, apunta Ricardo Maurício Freire Soares (2009: 145):

El Estado constitucional moderno corresponde a algo más que el Estado de Derecho, visto que el elemento democrático sirve no sólo para limitar el Estado, sino también para legitimar el ejercicio del poder político. Luego, es el principio de la soberanía popular, según el cual todo el poder emana del pueblo, que, concretizado según procedimientos jurídicamente regulados, permite armonizar los pilares del Estado de Derecho y del Estado democrático, potenciando la comprensión de la fórmula moderna del Estado de derecho democrático.

A partir del mencionado ideal, se entiende, por lo tanto, que no hay ejercicio legítimo de poder cuando éste se aleja del principio de la soberanía popular. En otras palabras, no existe el Estado democrático si el derecho en cuestión pretende no la realización de los intereses del pueblo, sino la institucionalización de los intereses de las clases dominantes.

Sobre el origen del Derecho, advierte Luiz Roberto Barroso (2005: 15):

El Derecho surge, en todas las sociedades organizadas, como la institucionalización de los intereses dominantes, el accesorio normativo de la hegemonía de clase. En nombre de la racionalidad, del orden, de la justicia, se encubre la dominación, disfrazada de un lenguaje que la hace parecer natural y neutra. La teoría crítica preconiza, también, la actuación concreta, la militancia del operador jurídico, ante la concepción de que el papel del conocimiento no es solamente la interpretación del mundo, sino también su transformación.

El autor, como se ve, desvela el fundamento no declarado del origen del derecho en cuestión, resaltando que su esencia está ligada no a la protección de la sociedad, como tradicionalmente se entiende, sino a la creación de mecanismos para su control.

Alexy (2003: 37-38) trata de las formas de relación entre derechos humanos y democracia: ingenua, idealista y realista. Para la primera, no existen conflictos entre derechos fundamentales y democracia; la idealista, a su vez, reconoce el conflicto proveniente de la limitación y escasez, y la realista, finalmente, entiende que la protección de los derechos fundamentales es una motivación política.

De este modo, según la perspectiva realista, la relación entre derechos humanos y democracia estaría caracterizada por dos constataciones opuestas: los derechos fundamentales serían, a la vez, democráticos (a ejemplo de la garantía de la libertad) y antidemocráticos (ya que la decisión sobre la protección de tales derechos no sería confiada a la mayoría parlamentaria) (ALEXY, 2003: 37-38).

Esto significa, por lo tanto, que sólo se puede pensar en una real protección de los derechos fundamentales dispuestos en la Carta Magna cuando, además de la mera inclusión en el texto legal, haya, también, una motivación política en este sentido, aproximando la previsión abstracta de las situaciones concretas que, de cierto modo, escapan del control del pueblo.

Marcelo Neves, analizando este descompás entre la disposición textual de los derechos fundamentales en la Ley Mayor y la real motivación política que ora se presenta para realizarlos, presta atención al proceso de constitucionalización simbólica, proponiendo un abordaje sobre el “significado social y político de los textos constitucionales, exactamente en la relación inversa de su concretización jurídico-normativa” (NEVES, 1994: 9).

El referencial teórico utilizado por el autor supera la “discusión tradicional sobre la ineficacia de las normas constitucionales” para llegar al estudio de los efectos sociales causados por la norma constitucional ineficaz, poniendo de manifiesto la “función simbólica de los textos constitucionales que no tienen concretización normativo-jurídica” (NEVES, 1994: 9).

Marcelo Neves parte de la clasificación propuesta por Loewenstein acerca de los tres tipos

básicos de constitución, a saber: “normativas”, “nominalistas” y “semánticas”:

Las Constituciones “normativas” serían aquellas que dirigen realmente el proceso de poder, de tal manera que las relaciones políticas y los agentes de poder quedan sujetos a sus determinaciones de contenido y a su control procedimental. Las Constituciones “nominalistas”, aunque contengan disposiciones de limitación y control de la dominación política, no tendrían resonancia en el proceso real de poder, al no existir suficiente concretización constitucional. Por último, las Constituciones “semánticas” serían simples reflejos de la realidad del proceso político, sirviendo, al contrario de las “normativas”, como mero instrumento de los “dueños del poder”, no para su limitación o control (LOEWENSTEIN, 1975: 151-57, *apud* NEVES, 1994: 95).

El gran problema, según Neves (1994: 97), residiría en el ámbito de las constituciones nominalistas, en las que hay un “bloqueo generalizado de su proceso de concretización de tal manera que el texto constitucional pierde en relevancia normativo-jurídica ante las relaciones de poder. Faltan los presupuestos sociales para la realización de su contenido normativo”.

En lo que tañe a las constituciones nominalistas, el autor no comparte las ideas de Loewenstein (*apud* NEVES, 1994: 97), para quien dicha especie representaría la “esperanza de realización futura de la Constitución, fundada en la buena voluntad de los detentores y los destinatarios del poder”.

La experiencia parece habernos enseñado algo bastante diferente. El objetivo de las “Constituciones nominalistas” no es “convertirse en normativa en el futuro próximo o distante”. Al

contrario: hay muchos elementos favorables a la afirmación de que los “dueños del poder” y los grupos privilegiados no están interesados en un cambio fundamental de las relaciones sociales, presupuesto para la concretización constitucional. Con todo, el discurso del poder invoca, simbólicamente, el documento constitucional “democrático”, el reconocimiento de los derechos fundamentales, la elección libre y democrática, etc., como conquistas del gobierno o del Estado (NEVES, 1994: 97).

Con eso, los derechos fundamentales supuestamente asegurados por la Constitución tendrían la mera función de pacificación social, de creación de una falsa idea de protección de los derechos y garantías fundamentales en razón de la completa ausencia de motivación política en su transposición a la realidad.

Marcelo Neves apunta, entonces, a la diferencia que existiría entre el texto normativo de las constituciones nominalistas y el de las normativas:

Estos están efectivamente envueltos en un lenguaje constitucional en el que se implican relevante y recíprocamente los aspectos simbólicos y jurídico-instrumentales, contribuyendo ambos complementariamente a la funcionalidad de la Constitución. Aquellos están comprometidos con un lenguaje constitucional hipertróficamente simbólico, a la cual no corresponde concretización normativa generalizada e incluyente. (NEVES, 1994: 98).

El efecto simbólico del proceso de constitucionalización, a su vez, asumiría dos acepciones, una positiva y otra negativa:

De la exposición sobre la relación entre texto constitucional y realidad constitucional, se

puede extraer un primer elemento caracterizador de la constitucionalización simbólica, su sentido negativo: el hecho de que el texto constitucional no sea lo suficientemente concretizado normativo-jurídicamente de forma generalizada (NEVES, 1994: 83).

Hay que aclarar que el sentido positivo de la constitucionalización simbólica no representaría un mero problema de eficacia, dado que “no se restringe a la desconexión entre disposiciones constitucionales y comportamiento de los agentes públicos y privados”, representando, además, “una ausencia generalizada de orientación de las expectativas normativas conforme a las determinaciones de los dispositivos de la Constitución” (NEVES, 1994: 84).

Por otro lado, sobre el sentido positivo del término, enseña Marcelo Neves (1994: 86):

Aunque bajo el punto de vista jurídico, la constitucionalización simbólica esté caracterizada negativamente por la ausencia de concretización normativa del texto constitucional, también tiene un sentido positivo, en la medida en que la actividad constituyente y el lenguaje constitucional desempeñan un relevante papel político-ideológico.

Este impacto ideológico relacionado con el proceso de constitucionalización simbólica estaría ligado, a su vez, al poder real de manipulación ejercido por el discurso falaz en torno a los derechos fundamentales. Habría, en este contexto, una situación de “*constitucionalismo aparente*”, una “representación ilusoria en relación con la realidad constitucional, sirviendo más bien para inmunizar el sistema político contra otras alternativas” (NEVES, 1994: 89).

Tal vez sea ésta la utilidad que hoy se quiere prestar al principio de la dignidad de la persona, que fundamenta la veda constitucional a la aplicación de penas crueles: puramente simbólica. El proceso de privatización de las prisiones representa un efecto de la constitucionalización simbólica porque, con él, se crea la falsa impresión de realización del fundamento del Estado Democrático de Derecho dispuesto en el art. 1º, inciso III, de la *Lex Fundamentalis*.

Hacemos constar aquí que la intención no es promover un discurso acrítico y generalizador anti-privatización, sino observar que, en la específica hipótesis de los sistemas de prisiones, no hay cómo conciliar, en el plano práctico, los intereses público y privado envueltos en la gestión de la pena privativa de libertad. Tampoco se quiere defender aquí que el sistema público de gestión de prisiones sea capaz de concretar los derechos fundamentales del presidiario. Lo que se quiere es alertar de que el cambio de paradigma, de la gestión pública a la gestión en sistemas de sociedades o consorcios, *no* es la solución idónea para la crisis que actualmente enfrenta el aparato penitenciario.

El abandono de los sistemas públicos de gestión en pro de la adopción de modelos carcelarios público-privados es una alternativa meramente simbólica en lo tocante a la promesa de concretización de los derechos fundamentales. Esto es porque, con el pretexto de asegurar al penado su dignidad humana, se oculta la real intención de utilizar al preso como mano de obra barata. Se aprovecha la falta de necesidad de sujeción al régimen de la Consolidación de las Leyes del Trabajo prevista en el ya citado art. 28 de la Ley de Ejecución Penal, sin vincular la dirección del trabajo carcelario a la exigencia también prevista en

la LEP, sea cual sea, la de que las faenas cumplan una función educativa y productiva, figurando como medio de concretización de un deber social de dignidad humana.

El actual discurso político legitimador del establecimiento consustanciado en la mejora de la calidad de vida del penado y la más amplia oferta de oportunidades laborales esconde, en realidad, el carácter degradante que se quiere imponer a la población carcelaria mediante la utilización de mano de obra barata para la obtención de lucro.

Desatáquese, por lo tanto, que no se quiere defender que el modelo tradicional sea el más idóneo para el cumplimiento de las mencionadas funciones educativa, productiva y de concretización de los derechos esenciales para el acusado, ya que, como se sabe, la pena de prisión ha fallado en la promesa de reinserción social, lo que queda probado con los altos índices de reincidencia carcelaria, que “llegan a un alarmante 80%” (SOUZA, 2010). No obstante, lo que hoy se apunta como solución a la crisis penitenciaria, esto es, la expansión del modelo de sociedades público-privadas para la gestión de las prisiones, no representa la salida más acertada.

La disposición física, moderna y bien estructurada, con la que cuentan las unidades del sistema de prisiones que ya han sido sometidas al nuevo modelo, marcadamente superior, en términos tecnológicos, a aquella existente en las penitenciarías que todavía siguen el modelo tradicional, sólo suscita una equivocada idea de desarrollo.

En este sentido, el progreso pasa a ser asociado únicamente al avance tecnológico, aunque, para ello, implique un lamentable retroceso humano,

que es lo que se verifica con la explotación impuesta por el modelo privado de gestión de prisiones.

No se puede, sin embargo, permitir que esta falsa idea de dignificación del penado asociada a los consorcios público-privados en el sistema de prisiones sea suficiente para inmunizar al sistema político contra la búsqueda de nuevas soluciones para la falencia de la pena de prisión en el proceso no sólo de reinserción social del penado, sino también de la garantía de la seguridad pública.

Como advierte Gordilho (2008: 60), la interpretación jurídica no puede presentarse como un monólogo del operador del derecho, sino que debe crearse un espacio de diálogo entre éste y las demás figuras de la vida social, en que ya no le valdría al intérprete esconderse detrás de una supuesta neutralidad y objetividad para el ejercicio de la dominación.

Se trata de buscar un nuevo sentido para los preceptos fundamentales consagrados por el ordenamiento jurídico patrio, superando el significado meramente simbólico actualmente traducido, teniendo en vista que “el reconocimiento de otra cultura jurídica sólo puede suceder bajo la condición de desplazamiento, transformación y ruptura sustancial con las formas tradicionales y centralizadoras de hacer lo ‘jurídico’” (WOLKMER, 1997: 350).

Mientras no estén presentes unas “reglas del silencio” democráticas ni dictatoriales, el contexto de la constitucionalización simbólica proporciona el surgimiento de movimientos y organizaciones sociales implicados críticamente en la realización de los valores proclamados solemnemente en el texto constitucional y, por lo tanto, integrados en la lucha política por la ampliación

de la ciudadanía. No se puede excluir la posibilidad, sin embargo, de que la realización de los valores democráticos contenidos en el documento constitucional presuponga un momento de ruptura con el orden de poder establecido, con implicaciones políticamente contrarias a la diferenciación y a la identidad/autonomía del Derecho (NEVES, 1994: 162).

Se debe buscar, por lo tanto, una efectiva motivación política en el sentido de aplicar la realización del principio de la dignidad del ser humano también en la esfera de las prisiones, aproximando tal precepto normativo abstracto a las reales necesidades humanas.

### Consideraciones finales

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, cabe aseverar que:

- las necesidades de adaptación del Estado a la nueva realidad social no puede perder de vista la necesidad de vinculación de los cambios propuestos a los fundamentos y principios que nortean el Estado Democrático de Derecho patrio, bajo pena de configuración de mero arbitrio del ente soberano, acto de pura violencia (im)puesto a los que están bajo su jurisdicción;
- la privatización de las prisiones con sustancia la selectividad del Estado en la elección de los destinatarios de los preceptos fundamentales, violando el fundamento de la dignidad de la persona, institucionalizando una nueva forma de esclavitud, mediante la *cosificación* del individuo en cumplimiento de pena privati-

va de libertad. La privatización de las prisiones representa un efecto del proceso de constitucionalización simbólica, una vez que traduce una falsa idea de concretización del principio de la dignidad del ser humano, pues desvirtúa el trabajo realizado en el complejo penitenciario de su función de reinserción social y educación, utilizando las facilidades previstas en la Ley de Ejecución Penal, principalmente la insumisión a la Consolidación de las Leyes del

Trabajo, para la explotación de la mano de obra carcelaria;

- es importante superar la situación de inercia incentivada por el efecto meramente simbólico de los preceptos constitucionales abstractamente planteados para que éstos asuman un impacto social real en la mejora de las condiciones de cumplimiento de las penas, buscando nuevas soluciones a la falencia de la pena de prisión, que respeten la unidad democrática de valores del sistema jurídico patrio.

- 
- 1 *En idéntico sentido sigue Paulo Queiroz (2008: 38), para quien “el derecho penal constituye uno de los instrumentos –no el único ni el más importante– de los que se vale el Estado para realizar sus funciones constitucionales, como asegurar la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad, a la dignidad [...]”.*
  - 2 *En este sentido, Nils Christie (1993: 79) afirma que “en ciertas épocas, tener esclavos fue muy buen negocio. En el caso de este siglo, hubo varias experiencias exitosas. Los campos de trabajo de Stalin y los campos de concentración de Hitler cumplieron con numerosas tareas; cuando dejaron de funcionar, no fue porque hubieran dejado de cumplir con los objetivos que los habían originado. Incluso en las últimas etapas de los antiguos regímenes de Europa Oriental, varios de los sistemas carcelarios tenían fines lucrativos. La moral de trabajo era muy baja tanto dentro como fuera de la prisión, pero dentro era mucho más fácil de controlar”.*
  - 3 *“Art. 28. El trabajo del condenado, como deber social y condición de dignidad humana, tendrá finalidad educativa y productiva”.*
  - 4 *§ 1º Se aplican a la organización y a los métodos de trabajo las precauciones relativas a la seguridad y a la higiene.*
  - 5 *§ 2º El trabajo del preso no está sujeto al régimen de la Consolidación de las Leyes del Trabajo”. (BRASIL, Ley de Ejecución Penal, 1984).*
  - 6 *En este sentido, es oportuno recordar las enseñanzas de Loïc Wacquant (2004: 88), que trata de la expansión del “Estado penitencia” como consecuencia directa de la desintegración del “Estado providencia”: “la atrofia deliberada del Estado social corresponde a la hipertrofia distópica [dystopique] del Estado penal: la miseria y la extinción de uno tienen como contrapartida directa y necesaria la grandeza y la prosperidad insolente del otro”.*

## Referências bibliográficas

- ADEODATO, J. M. **Ética e retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica. São Paulo: Saraiva, 2002.
- ALEXY, R. Los derechos fundamentales em el Estado constitucional democrático. In: CARBONELL, M. (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Trota, 2003.
- ARAÚJO Jr., J. M. de (Coord.). **Privatização das prisões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**: introdução à sociologia do Direito Penal. Tradução Juarez Cirino dos Santos. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Criminología y sistema penal**. Montevideo: Julio César Faira, 2004.
- BARROSO, L. R. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro** – Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BAUMAN, Z. **Globalização**: as conseqüências humanas. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- \_\_\_\_\_. **O mal-estar da pós-modernidade**. Trad. Mauro Gama; Cláudia Martinelli Gama. Rev. Luís Carlos Fridman. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- BECCARIA, C. **Dos delitos e das penas**. Disponível em: <www.ebooksbrasil.com>. Acesso em: 16 maio. 2009.
- BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal** – parte geral. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CANARIS, C. W. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. Trad. A. Menezes Cordeiro. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.
- CHRISTIE, N. **La industria del control del delito**: la nueva forma del holocausto? Trad. Sara Costa. Buenos Aires: Editores del Puerto, 1993.
- CHOUKR, F. H. **Processo penal de emergência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- CUNHA Jr., D. da. **Controle de constitucionalidade**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2008.
- DELMANTO Jr., R.; DELMANTO, F. M. de A. A dignidade da pessoa humana e o tratamento dispensado aos acusados no processo penal. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 94, v. 835, 2005.
- FARIAS, L. C. de. **O controle extrajudicial das parcerias público-privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- FERRAJOLI, L. Pasado y futuro del Estado de derecho. In: CARBONELL, M. (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Trota, 2003.
- GIORGI, A. de. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2006.
- GORDILHO, H. J. de S. Por uma dogmática pós-moderna. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**,: Fundação Faculdade de Direito da Bahia, n. 16, 2008.
- GUIMARÃES, C. A. G. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- HIRECHE, G. F. el. **A função da pena na visão de Claus Roxin**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MOREIRA, R. A privatização das prisões. **Revista Jurídica**, Salvador, out. 2003. Disponível em: <http://www.facs.br/revistajuridica/edicao\_outubro2003/docente/doc03.doc>. Acesso em: 19 jun. 2009.
- MOCCIA, S. **La perenne emergenza**: tendenze autoritarie nel sistema penale. 2. ed. Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane, 2000.

NEVES, M. **Constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NORONHA, E. M. **Direito penal**: introdução e parte geral. Rio de Janeiro: Saraiva, 1979.

OLIVEIRA, L. A. **Homo civilis** (ou homo sapiens 2.0). Palestra proferida no curso de extensão universitária “Mutações: a condição humana”, produzido pela Universidade Federal da Bahia. Salvador, 3 de junho de 2009.

PAVARINI, M. **Control y dominación**: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico. Trad. Ignacio Muñagorri. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002.

SOUZA, R. S. R. **Um drama brasileiro**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/22953>> Acesso em: 11 jul. 2010.

ROSA, A. M. da; SILVEIRA FILHO, S. L. da. **Para um processo penal democrático**: crítica à metástase do sistema de controle social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SABADELL, A. L. **Manual de sociologia jurídica**: introdução a uma leitura externa do direito. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SANTANA, F. Privatização do sistema penitenciário: anteprojeto de lei – proposta de regras básicas. Inconstitucionalidade e inconveniência da proposição. **Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia**, jan. jun. 1992.

SANTOS, J. C. dos. Privatizações de Presídios. **ICPC**. Curitiba. Disponível em: <[http://www.cirino.com.br/artigos/jcs/privatizacoes\\_presidios](http://www.cirino.com.br/artigos/jcs/privatizacoes_presidios)>. Acesso em: 20 jun. 2009.

SCHMIDT, A. Z. **O método do direito penal sob uma perspectiva interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SICA, L. (Coord.). **Revista ultima ratio**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, n. 1, ano I, 2007.

SILVA NETO, M. J. e. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVA, F. L. e. **A invenção do pós-humano**. Palestra proferida no curso de extensão universitária “Mutações: a condição humana”, produzido pela Universidade Federal da Bahia. Salvador, 26 de maio de 2009.

SOARES, R. M. F. **Curso de introdução ao estudo do Direito**. Salvador: JusPodivm, 2009.

\_\_\_\_\_. **Repensando um velho tema**: a dignidade da pessoa humana. Disponível em: <[www.cursoparaconcursos.com.br/arquivos](http://www.cursoparaconcursos.com.br/arquivos)>. Acesso em: 13 de jun. 2009.

SOUZA, W. A. de. **Sentença civil imotivada**: caracterização da sentença civil imotivada no direito brasileiro. Salvador: JusPodivm, 2008.

STRECK, L. L. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do Direito. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002.

WACQUANT, L. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Tradução Eliana Aguiar. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

\_\_\_\_\_. **Las cárceles de la miseria**. Trad. Horacio Pons. Buenos Aires, 2004.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 1997.

YOUNG, J. **A sociedade excludente**: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

ZAFFARONI, E. R. **Em busca das penas perdidas**: a perda da legitimidade do sistema penal. Tradução Vânia Romano Pedrosa, Amir Lopes da Conceição. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

\_\_\_\_\_. **En torno de la cuestión penal**. Montevideo: Julio César Faria, 2005.

\_\_\_\_\_. **Hacia um realismo jurídico penal marginal**. Venezuela: Monte Ávila Latinoamericana, 1993.

# Las sociedades público-privadas en el sistema de prisiones como reflejo del proceso de constitucionalización simbólica

Daniela Portugal

## Resumo

**As parcerias público-privadas no sistema prisional como um reflexo do processo de constitucionalização simbólica**

*O presente estudo trata da inconstitucionalidade das parcerias público-privadas no sistema prisional brasileiro, observando os motivos não declarados pelo poder público e pelo particular na defesa desta fantasiosa cooperação, como se fosse motivada por um fim único de efetivação de direitos fundamentais, e não por interesses diversos e inconciliáveis. Assim, será abordada a questão da exploração do trabalho carcerário pelo particular como um evidente afastamento dos fundamentos de um Estado que se propõe Democrático de Direito, máxime da dignidade da pessoa humana, uma vez que se trata de uma nova e disfarçada forma de trabalho escravo, desenvolvida mediante a abjeta institucionalização da dominação do homem pelo homem.*

**Palavras chave:** Privatização. Prisão. Inconstitucionalidade.

## Abstract

**Public private partnerships in the prison system as a reflection of symbolic constitutionalization**

*This study is about the unconstitutionality of public-private partnerships in Brazil's prison system. The study looks into undeclared reasons that explain why both the public and the private sectors support this kind of cooperation. On the face of it, public-private partnerships may appear to be motivated by a single end, that of fulfilling fundamental rights, rather than by vested – and irreconcilable – interests. In this study, the exploitation of prison work by some elements of the private sector will be approached as a clear departure from the foundations of a true Democratic State based on the Rule of Law, and above all as a violation of human dignity. In these cases, prison work is turned into a new form of slavery in disguise, another sordid instance of man dominating man in an institutionalized setting.*

**Keywords:** Privatization. Prison. Unconstitutionality.

**Fecha de recepción:** 12/05/2010

**Fecha de aprobación:** 12/07/2010

# Seguridad pública, participación social y la 1ª. Conseg

## Letícia Godinho de Souza

*Letícia Godinho de Souza tiene maestría y realiza su doctorado en Ciencias Políticas, por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Minas Gerais, es profesora e investigadora plena de la Fundación João Pinheiro, en Belo Horizonte (Minas Gerais).*

*✉ leticiagodinho@gmail.com*

### Resumen

*El presente texto pretende ofrecer una perspectiva de análisis ampliada sobre la 1ª. Conferencia Nacional de Seguridad Pública. A partir de apuntes procedentes de la teoría participativa y de la democracia deliberativa, se pretende mostrar la importancia de estos formatos institucionales para propiciar la inversión de situaciones históricas de marginación y conflictividad social, la profundización democrática y el control de las políticas públicas. En este sentido, la Conseg habría abierto una importante vía de democratización para el campo de la seguridad pública en Brasil.*

### Palabras-Clave

*Seguridad pública. Participación. Deliberación. Gestión pública. Conseg.*

**E**l campo<sup>1</sup> de la seguridad pública fue probablemente el último ámbito de las políticas públicas que contó con *instituciones participativas* (formas alternativas a las tradicionales instituciones representativas), “de incorporación de ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas” (AVRITZER, 2008). En la década de los 80, asistimos a un amplio movimiento protagonizado por la sociedad civil en torno a la redemocratización que hizo presión en el sentido de crear canales de participación e interlocución con el Estado, dando lugar, por ejemplo, a la incorporación de los consejos de políticas en el propio texto constitucional de 1988, en las áreas de la sanidad y de la asistencia social. Por otro lado, la exclusión social acarreada por las políticas neoliberales introducidas en la década de los 90, provocó una ampliación del espacio del mercado de la seguridad, el cual, siguiendo una lógica privada, presionó en el sentido contrario, o sea, el de la reducción de los canales de debate público.<sup>2</sup>

En lo que se refiere a la seguridad pública, el escenario resultante fue el de una sociedad bipartita y “de muros”, recordando la metáfora de Caldeira (2001): aquellos que tenían acceso al mercado se aislaban en condominios cerrados y recurrieron a la seguridad privada; los menos favorecidos, por otro lado, se vieron entregados a la violencia y al abandono estatal, constituyéndose en la gran parcela víctima de la sociedad.

Fue tan solo a finales de la década de los 90 cuando comenzaron a vislumbrarse algunos cambios en el campo de la seguridad pública, indicando que el número de víctimas de la violencia no se trataba sólo de un problema de quien no tiene acceso al mercado de la seguridad privada. Se plantea el desafío de proveer de seguridad pública a la gente como un derecho, sin distinción de clase social, género o color. En Brasil, el campo de la seguridad pública, considerado durante mucho tiempo un asunto exclusivo de la policía y de las fuerzas de seguridad, que recurrían únicamente a respuestas punitivas para ocuparse de la criminalidad, pasó gradualmente a incorporar nuevos temas, estrategias y figuras, principalmente a la “sociedad civil”.

La 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública (1ª Consej) consolidó uno de los programas innovadores más importantes en dicho campo. La iniciativa de su realización se apoyó en la creencia de que cualesquiera acciones y decisiones tomadas en el sentido de reformar el campo de la seguridad solamente tendrán la debida legitimidad si pasan por el escrutinio de la discusión pública, la cual también servirá para producir políticas más democráticas y eficaces.

Muchos de los análisis dedicados a ese importante acontecimiento, con todo, han seguido la tendencia de centrarse, principalmente, en sus “resultados” inmediatos, señalando, entre otros factores: la heterogeneidad que caracteriza su do-

cumento final, el cual supuestamente carece de “una orientación política y estratégica nítida en el conjunto de los principios y directrices votados”; la “supremacía de las demandas corporativas”; y la presencia de los movimientos sociales en este proceso como “meros coadyuvantes” (ver, por ejemplo, SAPORI, 2010).

Sin discordar de los mencionados análisis, se entiende que es necesario destruir algunos mitos sobre la participación de la sociedad civil en ese tipo de formato político-institucional. En una interesante tentativa de medir la adhesión de los diferentes sectores presentes en la Conferencia al “nuevo paradigma” de seguridad pública propugnado por el Ministerio de Justicia, y expresado por el texto base elaborado para subsidiar la realización de la misma, Lima y Romão (2010) llaman la atención sobre el hecho de que ese paradigma está más asumido por la sociedad civil que por el grupo de los trabajadores y de gestores públicos del área –aunque esa adhesión no signifique una homogeneidad o identidad única por parte de la sociedad civil–.

Además, para hacernos cargo de la extensión real de la importancia y los impactos de la Conseg, es necesario entender el significado de la “apuesta política” del nuevo gobierno a la que se refieren esos autores (LIMA; ROMÃO, 2010). Resulta relevante, por último, situar la Conseg como una importante innovación institucional en el campo de la seguridad pública en un cuadro más general de cambios ocurridos en el terreno de la democracia y de la gestión de las políticas públicas en Brasil. Son éstas las cuestiones que el presente texto se propone explorar.

## Un importante elemento presente en la 1ª. Conseg: la deliberación

Un punto poco destacado por la gran parte de los análisis de la 1ª Conseg corresponde al hecho de que su metodología<sup>3</sup> no sólo incorporó los tradicionales mecanismos de representación –por medio de la elección de los delegados, que funcionaron como representantes de los trabajadores, de los gestores públicos y de la sociedad civil–, sino que también intentó innovar en el sentido de crear múltiples foros de discusión sobre las temáticas concernientes al campo de la seguridad pública, con el objetivo de “contribuir a convertir sus etapas en espacios accesibles de encuentro, interacción, articulación, debates, proposición de ideas y formación de personas”.

Estos importantes foros de discusión fueron establecidos no solamente con los Grupos de Trabajo instituidos en las diversas etapas de la Conferencia (municipal, de los estados o nacional). Se planteó como objetivo principal de la Conferencia la discusión pública e inclusiva del campo de la seguridad, desde la creación, a partir de julio de 2008, del Foro Nacional Preparatorio de la I Conseg, que contó con la participación de más de 200 entidades representativas del poder público (incluyendo los gobiernos federal, de los estados y municipales, los poderes Legislativo y Judicial y el Ministerio Público), de los trabajadores de la seguridad pública y de la sociedad civil (especialistas e institutos de investigación, universidades, redes de la sociedad civil organizada, movimientos sociales, iglesias, prensa, organismos internacionales y fundaciones de partidos). Este Foro funcionó, por lo tanto, como un primer espacio de discusión del proyecto de la Conseg, con el objetivo principal de hacerlo contando con el mayor número posible de sectores de la sociedad,

de tal manera que cualificase la movilización y la discusión sobre la misma.

El Foro Preparatorio, a su vez, instituyó la Comisión Organizadora Nacional (CON) y las Comisiones Organizadoras Estatales (COEs), distrital (DF) y municipales, que fueron creadas durante el primer semestre de 2009, funcionando como las primeras instancias deliberativas de la Conferencia, cuyos procesos de construcción colectiva de las pautas (en el caso de la CON) y de las reglas de funcionamiento de los trabajos le confirieron una mayor legitimidad a su organización. Como parámetro, se citan las diez reuniones de la Comisión Nacional, ocurridas entre septiembre de 2008 y agosto de 2009.

Con relación a la metodología de la Consej, también se destaca una importante innovación en el campo de los formatos participativos, inspirada en la Conferencia Nacional de Juventud. El modelo acentuó considerablemente la etapa preparatoria, compuesta por conferencias libres, realizadas entre diciembre de 2008 y agosto de 2009. Aun sin elegir delegados para participar en la etapa nacional, las conferencias libres constituyeron instrumentos importantes de ampliación de la participación y de debate público sobre la propuesta política del Ministerio de Justicia para la seguridad pública, expresada en el texto base de la Conferencia. Para que las discusiones pudiesen ser convalidadas por la Consej, las conferencias libres tenían que elaborar un informe de las deliberaciones.

Las conferencias libres pudieron ser constituidas por cualquier municipio con menos de 200.000 electores que no fuese miembro del Pronasci (Programa Nacional de Seguridad Pública

con Ciudadanía, del gobierno federal), así como cualquier agrupación de la sociedad civil, de trabajadores o del propio poder público. De este modo, de enero a julio de 2009, tuvieron lugar cerca de 400 eventos de esa naturaleza repartidos por todo el país, por todos los niveles de gobierno (PAVEZ et al., 2009) y por diferentes espacios de la esfera pública: desde universidades, iglesias, movimientos sociales y asociaciones de barrio hasta establecimientos penitenciarios, lo que revela la diversidad de perspectivas en la discusión y su potencial inclusivo.

Cualquier persona pudo también, individualmente, participar en la Conferencia Virtual a través del sitio web de la Consej, lo que permitió la participación de extranjeros. Otro indicador del carácter inclusivo que pretendía la Conferencia fue la preocupación por garantizar a los deficientes físicos las condiciones necesarias para su efectiva participación, así como el cumplimiento del criterio de la igualdad de género entre los delegados electos. Por último, hay que resaltar que también se contempló la capacitación de esos delegados de manera que se potenciase su participación en los grupos de trabajo de la Conferencia, en su etapa nacional. Todos los elegidos en los niveles municipal y de estados para participar en la etapa nacional de la Conferencia tuvieron la oportunidad de asistir a un curso de capacitación.

Las Conferencias se insieren, de este modo, en un marco de democracia y gestión pública que acentúa un fuerte sentido de inclusión e igualdad política y, al incluir una pluralidad de sectores, perspectivas y temáticas sociales, aumenta la probabilidad de que los procesos de deliberación y de toma de decisiones sean más democráticos y justos. Para esa perspectiva, la democracia no es

sólo un medio por medio del cual los ciudadanos pueden promover sus intereses y tomar el poder como gobernantes. Significa también un medio de resolución colectiva de los problemas de cuya resolución depende para ser considerada legítima y apropiada, de la adecuada expresión y de la crítica proveniente de las diversas opiniones de los miembros de la sociedad. Presupone una política dentro de la cual hay diferencias y conflictos, problemas que la colectividad debe enfrentar de una forma que le permita ocuparse tanto de sus cuestiones individuales como del proyecto colectivo de vivir en sociedad.

En este sentido, una concepción deliberativa de democracia acaba enfatizando que es en la *discusión pública* donde se procesa el principal ingrediente de la democracia –en la discusión libre, abierta y en la cual se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso al debate para los diversos intereses y perspectivas sociales–. Los diferentes grupos sociales desempeñan, de este modo, un papel crucial en la promoción de la discusión política de las políticas gubernamentales, a pesar de no estar siempre “organizados”.

### Caracterizando la participación de la sociedad civil

Para la teórica de la política Iris Young (2000), estamos en un momento histórico paradójico, en el que existe prácticamente un consenso a favor de la democracia, pero en el que pocos creen que la “gobernanza democrática” pueda *de hecho* hacer algo. El dilema que enfrentan los formatos participativos, principalmente con relación al escepticismo que muchas veces los acompaña, se basa en el presupuesto de que la política debe ser:

- o una competición entre intereses particulares y naturalmente conflictivos que, dada la imposibilidad de constituirse en consensos, deben simplemente ser agregados por el mecanismo electoral-partidario;
- o la constitución de un público deliberativo orientado al bien común, en que los participantes deben dejar de lado sus intereses particulares y filiaciones político-ideológicas.

Argumentamos, en este punto, que esta es una falsa dicotomía. Los foros de participación y deliberación deben ser entendidos, entre otras cosas, como ruedos públicos en los cuales distintos sectores y grupos sociales tienen la oportunidad de “prestar atención” a la situación específica de los demás. Sus discusiones y negociaciones deben orientarse por la búsqueda de soluciones para sus conflictos y problemas colectivos *a partir de sus experiencias y posiciones situadas social e históricamente*. De este modo, no debe haber, necesariamente, una búsqueda por una solución sustantivamente consensual, la cual, a su vez, presupone un fondo común o una homogeneidad de origen para ser alcanzada.

Esta suposición radica fundamentalmente en dos difundidos mitos que cercan a la sociedad civil: el mito del “tercer sector” y el comunitarista, según los cuales la sociedad civil sería supuestamente un sector claramente distinguible de los sectores del Estado y del mercado, caracterizado por la presencia de valores y demandas auténticos y no colonizados por la lógica del poder o del dinero; esa autoevidente distinción, a su vez, autorizaría su caracterización como dueña de una identidad homogénea (la supuesta “comunidad”).

Con todo, muchas veces no es ni siquiera deseable que la “sociedad civil” constituya un grupo único, que posea una “identidad”. De este modo, se hace discutible el juicio negativo de que la sociedad civil haya comparecido supuestamente a la 1ª. Consej de manera “desorganizada” –y lo mismo valdría para la segmentación que también ocurre en el seno del grupo de los trabajadores y poder público:

(...) intereses socialmente situados, propuestas, demandas y expresiones de experiencias son frecuentemente un importante recurso para la discusión y la toma de decisiones democráticas. Planteados, tales conocimientos pueden tanto pluralizar como relativizar los discursos hegemónicos, y ofrecer, por otro lado, conocimiento no verbalizado de forma que contribuyan a la toma de decisiones más adecuadas (YOUNG, 2000).

De esta forma, es importante por una variedad de motivos el contrapunto con diferentes perspectivas e intereses sociales en el momento de la deliberación pública, pues abre la oportunidad de que, al presentarse una opinión delante de perspectivas diversas, sea ésta testada e incluso cambiada en el curso del proceso, y permite, por medio de la apertura de horizontes valorativos, ejercitar la tolerancia; la consideración de múltiples perspectivas posibilita igualmente que la decisión que hay que tomar o la política discutida sea perfeccionada, además del importante proceso de aprendizaje y autoconocimiento proporcionado por el ejercicio de la discusión pública.

Se puede argumentar también que, en sociedades pluralistas, no es democrático asumir que la sociedad deba proceder de una base de comprensión común, que deba poseer una identidad o que los procesos políticos estén orientados a un supuesto

“bien común”. Hay importantes diferencias de clase, género, raza, ocupación, además de la jerarquización, la exclusión y la marginación. La asunción de una identidad construye la política como una esfera cerrada, afirmando implícitamente que la cooperación sólo puede ocurrir si los individuos se definen como iguales más allá de sus diferencias. Creemos, en cambio, que la caracterización de un proceso político más adecuado a las realidades de las sociedades plurales y estructuralmente diferenciadas deba aportar una perspectiva de apertura a las diferencias que caracterizan a los sujetos.

Si, en el momento de la deliberación, se apela a aquello que los participantes ya comparten, entonces no hay supuestamente una necesidad de que los individuos revisen sus opiniones y puntos de vista. Es más, bajo condiciones de desigualdad social, la idea de un “bien común” como fin último de una política dada puede frecuentemente servir como medio de exclusión. Definiciones cerradas y acabadas de “bien común” probablemente expresarán, en términos generalizables, los intereses y perspectivas de grupos dominantes. Cuando eso ocurre, aquellos que están en posiciones inferiores o subalternas son llamados a dejar de lado sus experiencias históricas específicas o suspender sus exigencias en pro de la búsqueda del supuesto “bien común”. La idea de un interés generalizado e imparcial dificulta el proceso por medio del cual se podría exponer el modo por el que la perspectiva de los más privilegiados domina la agenda pública –como de hecho sucedió en el caso de la seguridad pública–.

Es más, en ese campo, se puede incluso apostar en una falta de interés (y también de posibilidad real) por parte de la propia sociedad civil en tornarse homogénea –de manera similar a lo que

ocurre con el sector de los trabajadores de la seguridad pública-. El trabajo de Pavez et al. (2009) nos aporta una serie de hallazgos que autorizan esa interpretación. El estudio utilizó la metodología de análisis de redes para localizar a los principales espacios / foros de interacción, encuentros, manifestaciones o pactos entre las diversas figuras y entidades de la sociedad civil en torno a la temática de la seguridad pública, comparando su dinámica en el periodo anterior a la 1ª. Conseg (década de los 90 y años 2000) y en aquel que abarcaba su realización (de julio de 2008 a agosto de 2009).

Entre los resultados, se verificó que el período afectado por la realización de la Conferencia dio visibilidad a varias perspectivas y figuras que no pertenecían al campo de las discusiones en el periodo anterior. Se trata, por un lado, de la mayoría de los movimientos sociales, que hasta entonces pautaban su actuación en otros espacios de discusión más ligados a la temática de los derechos humanos, pasando a integrar las discusiones en el campo de la seguridad pública –las diversas entidades del movimiento feminista, del área de la juventud y de la educación, del segmento GLBT y de las pastorales, entre otros-. Por otro lado, se pueden citar diversas entidades del sector de los trabajadores de la seguridad pública, que, en el periodo anterior, estaban poco articulados y cuyas exigencias eran todavía muy poco visibles en la agenda pública, y que pasaron a protagonizar importantes discusiones en el contexto de la Conseg: guardias municipales, bomberos, peritos criminales y agentes penitenciarios.

Este movimiento puede interpretarse como una suerte de colonización del campo de la seguridad por temáticas “corporativas”, o aun se pue-

de, en cambio, argumentar que la Conseg abrió la oportunidad de publicitar demandas, igualmente legítimas, de sectores anteriormente poco visibles en el campo de la seguridad pública, hasta entonces caracterizado por una predominancia de las demandas de las policías.

El estudio analiza también el número de vínculos entre las diferentes figuras, percibiéndose una ampliación de los vínculos obtenidos por los trabajadores, lo que no había afectado, con todo, al peso relacional de los otros sectores. Según los autores, ello indicaría un aumento efectivo de la participación de los trabajadores en la discusión de la seguridad pública, impulsada principalmente por las entidades de la sociedad civil. Esos vínculos pueden traducirse en términos de establecimiento de canales de contacto, articulación y discusión. Se puede interpretar esa compartición de foros de interacción y deliberación como algo positivo, considerado el hecho de que el campo de la seguridad pública en nuestro país había estado hasta entonces marcado por una distancia casi insuperable entre esos dos sectores.

A su vez, el sector de los gestores públicos comenzó a articularse con el campo a partir, principalmente, de 2000, por medio de los gobiernos locales y, después de 2003, con la entrada de la temática en el programa del gobierno federal, que culminó en el periodo reciente de preparación de la 1ª. Conseg. Esta última dinámica, combinada con la entrada de las nuevas figuras en el campo, promovió una expresiva densificación del mismo, por medio tanto de la abertura de nuevos frentes y redes de diálogo, cooperación y de consecuente discusión de nuevos temas, como de la profundización de las disputas y sociedades ya existentes desde el periodo anterior. Los datos

revelan igualmente cambios en la homogeneidad y en la heterogeneidad de los contactos entre las entidades, habiendo una densificación de los vínculos entre entidades del mismo sector, así como una ampliación de la proporción de relaciones entre distintos sectores.

Otro importante hallazgo de la investigación se refiere al protagonismo de la sociedad civil en la realización de gran parte de los eventos públicos y en la creación de entidades para actuar en el campo de la seguridad pública en ambos momentos. La diferencia del periodo caracterizado por la movilización en torno a la Consej dice respecto a la ya citada aparición de nuevos actores y temáticas, así como al fortalecimiento de aquel sector en la región más cohesionada de la red de entidades. De este modo, si ya se observaba una gran cohesión interna en el seno de la sociedad civil, con una intensa frecuencia de vínculos y entidades conectadas entre sí en el periodo anterior, con la Conferencia se nota una profundización en esa situación.

Estos resultados apuntan a una importante matización de las consideraciones sobre la participación de la sociedad civil. La existencia de una heterogeneidad interna característica –observada por la presencia concomitante de organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, entidades religiosas y filantrópicas, movimientos sociales, y que además son representativos de temas específicos o no de la seguridad pública– no autoriza la interpretación de una necesaria desmovilización.

Otro estudio que aporta resultados importantes para caracterizar la participación de la sociedad civil en el contexto de la 1ª Consej fue he-

cho por Lima y Romão (2010), cuyo objetivo era medir la adhesión al paradigma propuesto por el Ministerio de Justicia, expresado en el texto base de la Conferencia, usándolo como parámetro para mapear las posiciones y corrientes políticas e ideológicas presentes durante su etapa nacional.

Los autores identificaron, de este modo, cuatro corrientes político-ideológicas hipotéticas. En la primera, caracterizada por su concordancia con el actual modelo de seguridad pública, las reformas, si se consideran inevitables, deberían concentrarse en soluciones punitivas, de endurecimiento legal, al tiempo que la participación social sería vista con cautela. En la segunda y tercera corrientes estaría presente la preocupación por la reforma del modelo actual; lo que las distinguiría sería “el énfasis en la política y en el papel atribuido a la sociedad” (LIMA; ROMÃO, 2009): en la segunda, los cambios propuestos girarían en torno a la introducción de herramientas de gestión y la participación social sería vista como importante, pero sus defensores no se preocuparían por su ampliación, mientras que en la tercera se daría un mayor peso a la participación social y las cuestiones gerenciales serían importantes, pero no pasarían de ser medios para llegar a una política de seguridad más democrática e inclusiva de una cultura de respeto a los derechos humanos (esta posición expresaría el paradigma propuesto por el Ministerio de Justicia). La última corriente propone reformas radicales en el modelo, pero sus posiciones serían, no obstante, extremistas y muchas veces contradictorias, “marcadas por banderas de orden”.

Los resultados indican una adhesión mayor a la tercera corriente, aquella que representa la propuesta del nuevo paradigma, y que esa po-

sición posee una mayor predominancia entre miembros de la sociedad civil. Esto puede ser interpretado como un avance importante del Estado –y, en particular, del gobierno federal–, en lo que se refiere a proponer un modelo de seguridad pública que, probablemente por primera vez, se acerca a las exigencias de la sociedad. Se trata, así, de un indicador importante de la legitimidad de la política.<sup>3</sup>

Sin embargo, los autores del estudio resaltan que los resultados en términos de adhesión a las diferentes corrientes no expresarían, necesariamente, una homogeneidad entre aquellos que se adhieren a ellas, sino la concordancia, mayor o menor, con sus elementos constitutivos.<sup>4</sup> De este modo, los grupos clasificados en torno al nuevo paradigma no constituirían una identidad única y cohesionada en relación con sus estrategias y exigencias políticas. Reunirían opiniones plurales acerca del propósito de la política de seguridad, pudiendo, no obstante, distinguirse de las demás corrientes a partir de posicionamientos principiológicos respecto del papel de la legislación penal, de las capacidades institucionales del Estado y del “control social” del mismo.

Puede afirmarse que la innovación gerencial, introducida por el gobierno anterior, provocó un cambio importante en el campo, en el sentido de probar el modelo “tradicional” de la seguridad pública, y es posible, a partir de los hallazgos de esa investigación, decir algo a respecto de lo que caracteriza el periodo siguiente. El momento reciente, que culmina con el amplio movimiento provocado por la realización de la Conseg, se presenta permeado por una fuerte tendencia de apoyo a cambios ahora más “sustanciales”. Por otro lado, así como el

estudio anterior citado, el análisis de Lima y Romão (2010) revela un campo de disputas intensas sobre las diferentes temáticas y conceptos ligados al campo de la seguridad, y los diferentes significados asumidos por sus figuras participantes. En este sentido, la posición político-ideológica que expresa el paradigma propuesto por el actual gobierno se configuraría mucho más como un proyecto político de carácter amplio que como una propuesta compuesta por posturas políticas estabilizadas.

Ese resultado puede indicar cierta limitación en la propuesta del Ministerio de Justicia que debería, a partir de ahora, ser trabajada en el sentido de hacer más “concretas” las acciones defendidas. Pero esa abertura puede, por otro lado, ser interpretada como una ventaja, según la perspectiva participativa/deliberativa.

Dicha perspectiva afirmarí que los gestores públicos y los representantes políticos, al tomar una decisión, deben apoyarse en el punto de vista de los ciudadanos que tendrán que convivir con los resultados de la misma. Así, la “abertura” dejada por el Ministerio de Justicia con relación a propuestas más concretas para la seguridad pública debe ser “superada” por medio de la discusión pública. Cuando se toman sin deliberación, las decisiones expresan no solamente una consideración negativa o paternalista por parte del Estado a respecto de los ciudadanos, sino también su falta de justificativa adecuada para las decisiones tomadas. Además, la deliberación aumenta la probabilidad de implementación de una buena política pública. Estas ventajas aportadas por las instituciones participativas/deliberativas es el punto que se tratará en el siguiente apartado.

## ¿Una gestión más democrática promueve políticas de seguridad pública más eficaces?

La participación parece, a la vista de algunos, paralizar el proceso de construcción de políticas. Es frecuentemente tenida como un elemento que dificulta la toma de decisiones, ya sea por la mayor demora de las mismas, ya por el “inadecuado” posicionamiento crítico de la sociedad ante las propuestas. Así, la noción de que los ciudadanos pueden comprometerse unos con otros para discutir los problemas relativos al vivir conjuntamente y crear políticas para solucionar esos problemas frecuentemente encuentra una respuesta cínica. Buena parte de los gestores públicos aún cree que “la sociedad no está preparada para participar”, ni de coadyuvante ni de protagonista de la discusión e implementación de las políticas públicas.

Esa creencia común ampliamente difundida se basa, entre otros factores, en el supuesto saber técnico que la burocracia (o incluso los políticos elegidos) detentan para decidir de manera apropiada. Se debe recordar, sin embargo, que tal suposición justificó muchos Estados autoritarios, tecnocráticos y/o “tutelares” de la sociedad civil, así como democracias de carácter “elitista”.<sup>5</sup>

Al contrario, una concepción participativa y deliberativa de gestión pública afirma, en primer lugar, que, en una gestión democrática, los gestores y políticos deberían justificar las leyes y decisiones que les son impuestas a los ciudadanos. Esa sería la mejor manera de exponer al escrutinio público los motivos que fundamentan las decisiones tomadas.

Así, si, por un lado, en los gobiernos modernos, los ciudadanos tienen que confiar frecuente-

mente en las autoridades públicas, por otro eso no significa que los fundamentos de las decisiones no deban ser publicitados o que sean inaccesibles. En una democracia, los fundamentos de las decisiones colectivas deben estar accesibles a todos los ciudadanos a los cuales están dirigidos. Ello implica que las decisiones deben ser públicas en dos sentidos: su discusión debe suceder en foros públicos; y su contenido debe ser comprensible para todos los afectados, de manera que posibilite su discusión pública.

Pero la exigencia democrática no es la única justificativa para la discusión pública de las decisiones. En primer lugar, de cara a la discordancia esencial presente en las sociedades modernas, las difíciles decisiones que los gestores y representantes políticos necesitan tomar probablemente encontrarán una mayor probabilidad de aceptación –incluso entre aquellos que se consideren “menos beneficiados” con determinada decisión– si las peticiones de todos los sectores han sido consideradas en sus méritos durante un proceso público de deliberación. Incluso aunque éste no pueda ocasionar que intereses o perspectivas incompatibles se tornen compatibles, puede ayudar a los participantes a reconocer el mérito moral presente en las peticiones de sus oponentes.

En segundo lugar, el proceso público de discusión de una política dada crea una mayor oportunidad de éxito para la misma, en la medida en que la deliberación promueve una mayor información acerca de las diferentes demandas de los ciudadanos. Las políticas de seguridad pública, en general, están elaboradas por especialistas que, muchas veces, por no conocer aspectos importantes de las comunidades a las que se dirigen, crean políticas gene-

realistas, que no consideran las especificidades locales. En este sentido, una supuesta “razón técnica” presume cuál es la mejor solución para un problema social dado.

Con todo, tomar decisiones antes de oír a aquellos a los que les afectarán es injustificable también debido a la complejidad de los asuntos e intereses que frecuentemente están en juego. El rechazo de la discusión pública significa no sólo desconsiderar la fuente de la cual emana toda la autoridad política en una democracia (la soberanía popular), sino también renunciar a una base cognitiva más justificable para tomar una decisión. La discusión pública somete a un test cognitivo los fundamentos de las decisiones; los testa contra los diferentes puntos de vista existentes en la sociedad, los cuales no pueden ser conocidos *a priori*. De este modo, los procedimientos participativos/deliberativos tenderían a producir decisiones más legítimas y “mejores” a largo plazo.

Aún así, es posible considerar la posibilidad de que un proceso deliberativo produzca, en última instancia, por ejemplo, políticas públicas injustas; así como un proceso no deliberativo puede producir políticas más justas en algunas hipótesis. No obstante, un proceso público de discusión tiene una mayor capacidad tanto de criticar resultados considerados injustos como de reconocer sus propios límites. Algunos mecanismos participativos han sido así introducidos de manera complementaria a los tradicionales mecanismos representativos porque, entre otras razones, se han mostrado importantes para la reforma del *status quo*.

Las razones de ello se encuentran básicamente en el hecho de que el modelo representativo

tradicional (también llamado de “modelo agregativo”) concentre su componente democrático en la competición electoral. De este modo, en los momentos que la anteceden, los candidatos asumen posiciones más o menos amplias acerca de algunos temas; y, por medio del voto, los ciudadanos respaldan a ese o aquel candidato y después mantienen poca relación con el gobierno hasta las siguientes elecciones.

En este modelo, el voto sirve también como la forma de control de las políticas públicas implementadas por excelencia. Además del tradicional control interno u horizontal, conocido como el mecanismo de los “frenos y contrapesos”, es por medio del voto por lo que los individuos eligen (y así controlan) a sus representantes, cuya función es, a su vez, controlar la administración pública. En el caso de que los representantes desempeñen bien esa función (controlar y hacer funcionar eficazmente la máquina pública), serán elegidos nuevamente; en el caso de que fallen, serán sancionados por el voto a otro candidato. Este mecanismo clásico de control social, aunque importante, es insuficiente y está sujeto a numerosos condicionantes. Pero basta apuntar el hecho obvio de que mantiene la administración pública y el gobierno excesivamente alejados de la sociedad, así como promueve un verdadero aislamiento burocrático (o sea, la imposibilidad, en la práctica, de controlar los actos de la burocracia).

Los mecanismos de participación/deliberación proporcionan, por lo tanto, que esos esparcidos canales de encuentro entre sistema político, administración pública y sociedad se complementen, multipliquen y densifiquen. La institución de mecanismos de participación y deliberación pública, al lado de los tradicio-

nales mecanismos de participación política, parte del principio de que una gestión es más democrática, más inclusiva y más eficaz cuando garantiza que las diferentes perspectivas sociales, principalmente la de grupos relativamente marginados, encuentren una expresión efectiva y adecuada. En esos formatos institucionales, el Estado contribuye al saber técnico y/o a la legitimidad proveniente de los representantes elegidos por medio de la competición electoral; la sociedad civil colabora con la expresión de valores, intereses y perspectivas socialmente situados, así como con otras formas para hacer el poder más responsable (*accountable*) y más cercano a los ciudadanos.

Según Avritzer (2008), a lo largo del siglo XX, Brasil se transformó de un país de bajo asociacionismo y pocas formas de inclusión política de la población de baja renta en uno de los países con mayor número de prácticas participativas. El autor afirma también, acerca de la gestión participativa del actual gobierno, que esa propensión a incrementar la participación se ha traducido en diversos tipos de políticas: desde la propuesta pionera de realizar consultas con entidades de la sociedad civil para la elaboración del Plan Plurianual (PPA) hasta la profundización de la experiencia de los consejos de políticas en las áreas en las que ya existían, la creación de nuevos consejos en áreas sin tradición de participación<sup>6</sup> y la intermediación en la realización de un conjunto de conferencias que ayudaron a establecer las prioridades de los diferentes ministerios (AVRITZER, 2009).

Sobre las Conferencias, el autor destaca, entre sus principales fortalezas, la elaboración de un

programa de la sociedad civil en áreas importantes de las políticas públicas, en el ámbito federal:

Los diferentes programas de la sociedad civil en Brasil, hasta el gobierno Lula, eran programas básicamente locales. Las conferencias nacionales iniciaron el proyecto de creación de un programa nacional de la sociedad civil en áreas como el medio ambiente, la sanidad, y la seguridad pública, entre otras (AVRITZER, 2009).

De este modo, se realizaron más de 70 Conferencias Nacionales con participación popular, denotando un fuerte empeño en promover la democratización de la administración pública federal:

Una de las tareas que se ponen en la orden del día es la consolidación de mecanismos de control democrático de las políticas públicas. Los nuevos canales de participación social estimulan una relación de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, al mismo tiempo en que le confiere legitimidad a las decisiones y acciones de gobierno (...). El propósito es avanzar en la democratización del Estado, abriendo espacio a una participación social consciente y movilizadora, dispuesta a actuar sobre la dinámica política real, cotidianamente, en cada coyuntura (Secretaría General de la Presidencia de la República, BRASIL, 2010).

Como resultado de esta política de participación, se obtiene el involucramiento de aproximadamente 12 millones de personas, participando de todas las etapas de las conferencias nacionales. En el caso específico de la seguridad pública, las estimativas del Ministerio de Justicia (BRASIL, 2009) afirman que, entre 2008 y 2009, cerca de 230.000 personas discutieron el tema de la seguridad, un amplio debate y articulación social

fomentados por la realización de la 1ª. Consej. Difícilmente puede negarse su impacto en el campo de la seguridad pública –hasta hace poco tiempo bastante restringido– en lo tocante a sus figuras participantes, a su público, así como a su *carácter público*.

El carácter restringido de los debates en el seno de la seguridad pública no es una característica sólo de la sociedad brasileña. David Garland (2001), por ejemplo, destaca cómo las discusiones y decisiones en este ámbito eran consideradas, hasta recientemente, una cuestión para expertos, y no para discutirse con la sociedad en general. Se puede completar afirmando que el contexto brasileño es aún más negativo, desde ese punto de vista, debido a las herencias dejadas por la política de seguridad nacional del periodo dictatorial.

El análisis de Garland, con todo, dista bastante del aquí presentado; en el contexto de su crítica con relación a la configuración penalógica reciente, posterior a la década de los 80, el autor ve en ese movimiento de abertura a la opinión pública una forma de “populismo punitivo”: el campo se habría convertido en menos “autónomo”, pasando a sufrir la interferencia de intereses “políticos” y de las demandas de la opinión pública. Para el autor, esas preocupaciones se impondrían sobre las “cuestiones criminológicas” en la definición de las actuales políticas públicas, y las pretensiones populistas que dan lugar a una ventaja electoral sobresaldrían como determinantes de las mismas.

Defendemos, al contrario, que no debe haber una esfera “autónoma” en el ámbito de las políticas públicas –aunque se pueda rechazar un cier-

to discurso criminológico punitivo, que ha sido usado recientemente como estrategia electorera. La perspectiva presentada resalta las estrategias participacionistas/deliberativas por ofrecer una forma para que la discusión pública y también la toma de decisiones puedan incluir diferentes perspectivas existentes en la sociedad. No nos referimos sólo a las diferencias entre trabajadores, poder público y sociedad civil, sino también a las diferenciaciones que sobrepasan incluso a cada uno de esos tres grupos. La oportunidad de oír y discutir la experiencia de otros es un importante instrumento de irrupción de cambios en los individuos, en las prácticas institucionales, en los gobiernos y en el seno de la propia sociedad civil.

En una cultura política que valora la discusión pública, los individuos se encuentran más abiertos a cambiar sus opiniones propias y sus intereses en medio del proceso, lo que promueve, entre otras cosas, una mayor tolerancia entre personas y grupos sociales históricamente alejados. En este sentido, esos formatos en el campo de la seguridad pública pueden ofrecer una importante oportunidad para resolver dilemas y conflictos históricos. Basta citar aquí uno de ellos: el de la relación de la policía con la sociedad y viceversa, una relación básicamente de desconfianza, que aún sufre con el legado del régimen autoritario, su fundamento en el uso excesivo de la fuerza y en la comisión de abusos contra opositores políticos, minorías étnicas, sexuales y grupos sociales menos favorecidos (YATES, 2010).

La Consej introdujo una importante innovación en el campo de la seguridad pública al impulsar la creación de foros participativos y deliberativos, los cuales comprendieron la disputa entre diferentes partes, con diferentes puntos de vista

e intereses contemplados, y que puede tener lugar posteriormente en otros terrenos discursivos (en la prensa, por ejemplo, o en las innumerables comisiones creadas posteriormente para monitorear la implementación de las directrices votadas en la conferencia).

Grupos históricamente marginados, con pocos recursos, menos estatus, tienen la oportunidad de darle la vuelta a desigualdades y jerarquías tradicionales a partir de esos foros. Por supuesto que no creemos que la deliberación sea una “panacea” que pueda de un día para otro resolver todos los problemas del campo, o transformar simplemente políticas malas en buenas, pero sí que es mejor que las alternativas poco públicas e inclusivas planteadas en el pasado. En ese tipo de formato, hay más posibilidades de que sectores marginados alcancen sus objetivos o simplemente pongan sus demandas en la agenda pública, pues el proceso comprende una discusión pública sustantiva en la cual existe la oportunidad de persuadir a sus conciudadanos acerca de la legitimidad de su causa.

Por último, admitimos que no constituía un objetivo de este texto expresar un entusiasmo poco crítico acerca de las experiencias de participación; en otras áreas, en las que esas experiencias ya se encuentran prácticamente consolidadas, una gran cantidad de estudios vienen demostrando, robustamente, su capacidad democratizadora y redistributiva (de recursos materiales y de poder). Desgraciadamente, aún son raros los trabajos que presentan resultados positivos de la participación en la seguridad pública.

Por otro lado, aún queda un largo camino que recorrer; para que se tenga una idea, la primera conferencia en el área de la sanidad fue realizada en 1941, siendo un campo que posee, por lo tanto, una larga trayectoria de movilización y cultura participativa que la seguridad pública aún tiene que consolidar. Es por eso mismo por lo que no se puede despreciar esa importante oportunidad, abierta por la 1ª Consej, de profundizar en la democratización del campo de la seguridad pública en Brasil.

1 Para abordar la noción de “campo”, se sigue la hecha en Lima (2009).

2 Aunque esa lógica convergiera en lo tocante al aspecto de la descentralización de las políticas. Sobre este asunto, ver especialmente Dagnino (2002).

3 Acerca de la metodología de la 1ª. Consej, consultar el sitio: [www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br).

4 El sector de los trabajadores se adhiere en mayor proporción tanto a la tercera como a la cuarta corrientes, mientras que los gestores públicos se adhieren predominantemente a la segunda corriente –centrada en torno a la gestión y de la eficacia de las políticas públicas—. Los autores resaltan que ese foco gerencial fue característico de la política del gobierno Fernando Henrique Cardoso, principalmente a partir de 2001, cuando se creó la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp).

5 Esto hizo que un informante pudiese, inclusive, ser incluido en más de una corriente, en grados distintos.

6 Dos importantes cuestionamientos del modelo liberal-hegemónico de democracia, hechos a partir de su carácter “elitista”, pueden encontrarse en Macpherson (1978) y Pateman (1989).

7 En el referido artículo, el autor muestra cómo esa política salió bien al posibilitar el fomento de la participación incluso en casos de debilidad histórica de la sociedad civil y de bloquear iniciativas de una sociedad política local antiparticipacionista.

## Referencias bibliográficas

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, junho 2008.

BRASIL. Portal do Governo Brasileiro. <[http://www2.brasil.gov.br/participacao\\_popular](http://www2.brasil.gov.br/participacao_popular)>. Acesso em: 08 maio 2010.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de muros**. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2001.

CONSEG, *site*. <<http://www.conseg.gov.br>>. Acesso em: 08 maio 2010.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

GARLAND, D. **The culture of control**: crime and social order in contemporary society. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

GUTMAN, A.; THOMPSON, D. O que é democracia deliberativa. **RBEC**, 2007.

LIMA, R. S. de. **Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-**

**2000)**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009 (Relatório Fapesp).

LIMA, R. S. de; ROMÃO, W. de M. Como medir a adesão ao novo paradigma proposto pela organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública?". In: LIMA, R. S. de. **Entre palavras e números**. 2010 (no prelo).

MACPHERSON, J. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Revista da 1ª. Conseg**. Brasília, 2009.

PATEMAN, C. **Representação e teoria democrática**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1989.

PAVEZ, T. R.; TOLEDO, D.; GONÇALVES, R. **Redes sociais, mobilização e segurança pública**: evolução da rede de atores da segurança pública no processo preparatório da 1ª Conseg. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

SAPORI, L. F. Torre de Babel – Nota sobre a 1ª Conseg. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, ed. 6, fev./mar. 2010.

YATES, E. B. **A segurança pública como investimento e com a participação de todos**. Disponível em: <<http://www.conseg.gov.br>>. Acesso em 08 maio 2010.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. \new York: Oxford University Press, 2000.

# Seguridad pública, participación social y la 1ª Conseg

Leticia Godinho de Souza

## Resumo

### Segurança pública, participação social e a 1ª Conseg

*O presente texto visa oferecer uma perspectiva de análise ampliada sobre a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. A partir de apontamentos da teoria participativa e da democracia deliberativa, procura-se mostrar a importância desses formatos institucionais para propiciar a inversão de situações históricas de marginalização e conflituosidade social, o aprofundamento democrático e o controle das políticas públicas. Nesse sentido, a Conseg teria aberto uma importante via de democratização do campo da segurança pública no Brasil.*

**Palavras chave:** Segurança pública. Participação. Deliberação. Gestão pública. Conseg.

## Abstract

### Public Security, Social Participation and the First Conseg

*This paper presents an extended analysis of Brazil's First National Conference on Public Security (Conseg). Beginning with notes on participatory theory and deliberative democracy, an attempt is made to show the importance of these institutional formats for the reversal of historical trends towards the marginalization of certain social groups and situations of social conflict. These formats are shown to be also instrumental for the development of a deep democracy and for better control of public policies. In this respect, the Conseg may well have opened a new avenue for the promotion of democracy in the public security arena in Brazil.*

**Keywords:** Public security. Participation. Deliberation. Public management. Conseg.

**Fecha de recepción:** 12/05/2010  
**Fecha de aprobación:** 07/06/2010

# Seguridad pública: construyendo espacios de diálogo

## Joyce Luziara Correa

*Joyce Luziara Correa es titulada en Ciencias Sociales por la Universidad de São Paulo y tiene posgrado en Gestión Pública por la Fundación Escuela de Sociología y Política. Fue secretaria ejecutiva de la etapa estatal de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública y representante de la Secretaría de Seguridad Pública de São Paulo (SSP/SP) en la coordinación del IV Encuentro Anual del Foro Brasileño de Seguridad Pública.*

 [joycorrea@gmail.com](mailto:joycorrea@gmail.com)

## Valdir Assef Jr.

*Valdir Assef Jr. es abogado y titulado en Ciencias Sociales por la Universidad de São Paulo. Como asesor especial de gabinete, representó a la Secretaría de Seguridad Pública de São Paulo (SSP/SP) en la comisión organizadora de la etapa estatal de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública y en la coordinación del IV Encuentro Anual del Foro Brasileño de Seguridad Pública.*

 [valdirassef@gmail.com](mailto:valdirassef@gmail.com)

### Resumen

*El artículo describe aspectos e impresiones de la organización de la etapa estatal de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública y del IV Encuentro Anual del Foro Brasileño de Seguridad Pública, a partir de la visión de representantes del Gabinete de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública del Estado de São Paulo, que participaron directamente de la organización de estos eventos, apuntando algunos impactos causados por éstos para el cotidiano de la institución.*

### Palabras-Clave

*Seguridad pública. Conferencia. Foro. Eventos. Participación. Movilización.*

Entre febrero de 2009 y marzo de 2010, la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de São Paulo (SSP/SP) se encargó de la organización de dos grandes eventos dedicados al debate sobre seguridad pública en el país: la etapa estatal de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública y el IV Encuentro Anual del Foro Brasileño de Seguridad Pública.

La Seguridad pública viene ocupando un lugar destacado en los debates políticos, académicos y populares, fomentando nuevas propuestas y maneras de pensar en la seguridad en las diversas instancias de la sociedad. Este movimiento ha sido, inclusive, objeto de análisis y comentarios de especialistas graduados en el asunto. De este modo, nos proponemos aquí aprovechar nuestra condición privilegiada de organizadores de los dos eventos mencionados para aportar una “mirada desde dentro” del Gabinete de la SSP/SP sobre el impacto que tanto la Conferencia como el Foro (IV FBSP) causaron en el cotidiano de la unidad gestora central de la seguridad pública del Estado de São Paulo y, en el camino de esta presentación, exponer algunas impresiones y conclusiones surgidas durante el intenso proceso por el cual pasamos en estos doce meses.

### **La estructura de la gestión de la seguridad pública en el Estado de São Paulo**

No es ninguna novedad el hecho de que el Estado de São Paulo posea el mayor contingente policial del país: aproximadamente 140.000 poli-

cías, de entre los cuales más de 95.000 son policías militares, cerca de 35.000 son policías civiles y 7.000 de la policía técnico-científica. Además de encargarse de la vigilancia ostensiva, preventiva, represiva e investigativa y de los bomberos del Estado (que, en São Paulo, son policías militares), la SSP/SP también se encarga del Departamento de Tráfico del Estado (Detran).

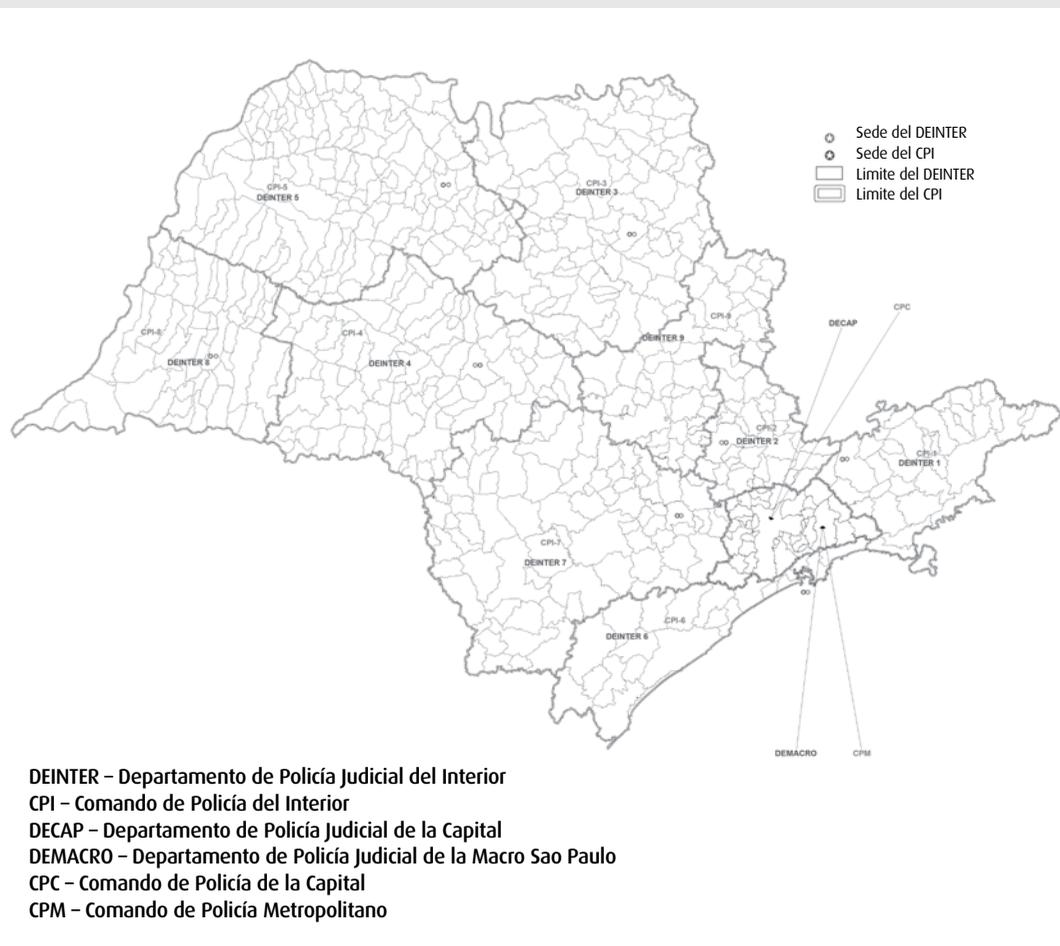
Semejantes responsabilidades y contingente de personal, con tal magnitud, transforman esta Secretaría en el segundo mayor presupuesto público del Estado de São Paulo (más de 11.000 millones de reales en 2010), quedando por detrás tan solo de la Secretaría Estatal de Educación.

Grosso modo, la división territorial de la seguridad pública en el Estado de São Paulo comprende 11 macrounidades de gestión, representadas en el Mapa 1.

En contrapartida, el Gabinete de la SSP/SP cuenta con aproximadamente 400 funcionarios, de los cuales casi el 58% son policías. No hace falta mucho esfuerzo para llegar a la conclusión de que estamos tratando con una institución de “cabeza pequeña” y “cuerpo gigante”.

Para que la estructura central no se torne absolutamente disfuncional, debido a la desproporción descrita y a su bajo número de representantes de la cúpula, el Gabinete de la SSP/SP concentra una buena parte del poder administrativo

## Mapa 1 Departamentos de las Policías Civil y Militar



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sao Paulo (SSP/SP), Coordinación de Análisis y Planificación.

y de gestión (personal y presupuestaria) relativo a las policías y al Detran, tornándose estratégico para las decisiones más relevantes y estructurales en la seguridad pública estatal. Esta concentración de poder genera dos comportamientos muy frecuentes, que llamaremos aquí de “temor reverencial” y “resentimiento cordial”.

El “temor reverencial” aparece normalmente en situaciones de crisis, cuando hay necesidad de

que intervengan los gestores centrales (secretario, comandante general de la Policía Militar, comisario general de Policía, superintendente de la Policía Técnico-Científica y director del Detran). Su contacto directo o de sus representantes inmediatos con alguna unidad de las policías, de los bomberos o del Detran, sin aviso previo, suele significar intervención, destitución o verificación de denuncias, lo que casi nunca es visto de forma natural por los funcionarios “de punta”.

La presencia de la cúpula está considerada como un acontecimiento extraordinario, que va a promover grandes y rápidos cambios en el cotidiano local, no siempre percibidos como positivos por los agentes regionales. Se procura atender a las solicitudes rápida y prontamente, para que las medidas sean anunciadas inmediatamente, el gestor se satisfaga con las informaciones obtenidas, indique las acciones/intervenciones pretendidas y la rutina pueda restablecerse lo más rápido posible.

El “resentimiento cordial” surge en un contexto de menor tensión, en el cual el contacto entre la cúpula de la seguridad pública y la “punta” deriva de una demanda rutinaria de gestión, o de algún evento como la inauguración de edificios, la entrega de equipamientos y vehículos, o las ceremonias de otras áreas del poder público.

Este tipo de comportamiento se caracteriza por la buena relación personal, pero siempre permeada por solicitudes o reclamaciones en cuanto a la falta de estructura, personal, atención de la cúpula, etc. Es una forma de decir que la “punta” está olvidada, aun haciendo un buen trabajo.

Cabe resaltar que esta tipificación no tiene la intención de simplificar o descalificar el comportamiento de ninguna persona o institución. Se trata tan sólo de una forma rápida de describir sensaciones y formas de relacionarse aparentemente normales en estructuras de trabajo en que el órgano gestor es diminuto con relación al contingente administrado y el territorio de actuación es lo suficientemente extenso como para inviabilizar una supervisión plena y sistemática *in loco*.

Ante este escenario, la organización de la etapa estatal de la I Conferencia Nacional de Segu-

ridad Pública y del IV Encuentro Anual del Foro Brasileño de Seguridad Pública (IV FBSP) impuso al Gabinete de la SSP/SP un desafío inusitado: ¿cómo revertir la mistificación de las relaciones entre el Gabinete de la SSP/SP y la “punta”, lidiar con los comportamientos descritos anteriormente y movilizar a todas las macrounidades de gestión de la seguridad pública en el Estado para debatir los temas de la Conferencia y elegir representantes para la etapa estatal y, en un segundo momento, sugerir contenidos y participar de los debates promovidos en el IV FBSP?

### El desafío de la movilización

Para entrar en el tema de la movilización, es importante explicitar diferencias entre las dinámicas de funcionamiento de la Conferencia y del IV FBSP, que tuvieron un impacto directo en la formulación y ejecución de las estrategias de movilización adoptadas.

En la Conferencia, la tónica era la definición de “ideas-fuerza”, a partir de debates y votaciones, que formarían el cuaderno de propuestas –un conjunto de proposiciones que, teóricamente, servirían como pautas para las acciones de los gobiernos federal, de los estados e incluso los municipales, además de influir en la agenda de votaciones del Congreso y de los poderes legislativos de los estados y de los municipios.

Añádase a estas propuestas la dinámica de división de participantes presentada en el reglamento de la Conferencia (gestores, trabajadores y sociedad civil, cada sector con un porcentaje de participación previamente definido) y estará formado el escenario para grandes conflictos en torno a un tema ya históricamente delicado y desmembrador.

Si la separación entre las fuerzas de seguridad y la sociedad tiene antecedentes culturales, políticos y sociales suficientes para la escisión de intereses, promover otra división más entre gestores y trabajadores sumó un nuevo y, como se vio al final del proceso de la conferencia, determinante elemento a las discusiones: el interés corporativo. Sobre esta cuestión volveremos al final del texto.

Con el fin de cualificar el debate y garantizar representatividad y voz para toda la sociedad paulista, respetando la proporcionalidad poblacional de cada región, la comisión organizadora de la etapa estatal de la Conferencia (COE-SP) deliberó que se realizarían previas regionales, a partir de la circunscripción de las macrounidades de gestión de la SSP/SP, para elegir a los participantes de la plenaria estatal.

Las dificultades para la consecución de esta directriz ya empezaban en el hecho de que buena parte de las instituciones que componían la COE-SP fuesen exclusivamente paulistanas o, cuando menos, metropolitanas, con pocos representantes de la cúpula en lo restante del Estado. ¿Cómo, entonces, se podían realizar nueve previas regionales por el interior del Estado, además de la previa metropolitana (cuya realización, aunque más compleja, contaría con una mayor participación de los demás miembros de la COE-SP)?

La solución natural por parte de la SSP/SP fue movilizar a las policías. Al fin y al cabo, son instituciones directamente ligadas a esta cartera del Gobierno, con presencia en todo el territorio estatal y, principalmente, serían las más directamente interesadas en los temas en discusión, tanto de gestores como de trabajadores (además

de pertenecer también a la sociedad civil, como muchos argumentaron en el transcurso de las previas, reclamando que la división de la Conferencia reforzaba el sentido común históricamente consolidado de separación entre policía y sociedad).

Incluso con la existencia de los Consegs (Consejos Comunitarios de Seguridad) –política pública en vigor en el Estado desde hace 25 años y diseminada por todo el territorio estatal, en la cual la junción de esfuerzos entre policías civiles y militares con representantes del poder público municipal y de la sociedad local promueve discusiones y prestación de cuentas mensuales sobre las acciones y la condición de la seguridad pública de cada área donde hay una Comisaría de Policía y una Compañía de la Policía Militar–, la realización de un debate en los moldes y en la amplitud propuesta por la Conferencia era una novedad a ser testada con cautela.

La movilización policial para la ejecución de previas regionales, por lo tanto, no podría ocurrir en términos tradicionales, pues lo que se pretendía era la acción política de las policías, en el sentido de utilizar el capital social atesorado en la sociedad para viabilizar, en términos de infraestructura, comunicación y participación, previas regionales representativas, legitimadas y con discusiones consistentes.

En el modelo propuesto para la Conferencia, parcialmente replicado en las previas regionales, las jerarquías funcionales fueron relativizadas, colocadas en jaque e incluso abiertamente cuestionadas; el orden fue sustituido por el convencimiento; la acción dio lugar a la articulación. No es que eso sea completamente extraño al cotidiano de las policías y de la SSP/SP, pero es una dinámica explí-

citamente calificada, con reglamentos volcados en la construcción de una interacción inusual para las instituciones policiales y las demás instancias del poder público y de la sociedad civil.

Uno de los cuidados tomados fue el de poner de manifiesto, para las policías y los compañeros directamente implicados en la realización de las previas, que la responsabilidad final de la ejecución y de los resultados de los trabajos era exclusiva del Gabinete de la SSP/SP. Con ello, se disminuyó la presión sobre los policías de presentar un evento “perfecto” u “oficial”, en el que quedasen fuera problemas locales y críticas a jefes, comandos y al gobierno, porque no era ése el objetivo de las previas. Esta medida facilitó, inclusive, la celebración de colaboraciones bastante proficuas con ayuntamientos, dando lugar a un contacto aún más heterogéneo por parte de las diversas figuras implicadas.

Han de apuntarse algunas diferencias en el momento de la realización del IV FBSP. Siendo un evento ya consolidado en el área, el desafío propuesto para la edición de São Paulo presentaba aún el elemento “post-Conferencia”, pues, pasados casi ocho meses del encuentro final de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública, el debate se mantenía acalorado y la expectativa de resultados (no logrados hasta el momento) aumentaba.

Se le sumaban a este escenario el público siempre creciente, probado por el historial de las ediciones anteriores, y la relativa carencia de eventos de esta naturaleza ante la demanda y la actualidad del tema, proyectando la idea de que el IV FBSP sería no sólo el mayor de los encuentros realizados, sino también el que más se guiaba por intereses corporativos.

De este modo, el desafío de la movilización para el Foro estaba en apaciguar las disputas entre instituciones, clases y sectores interesados e interesantes para el debate.

La concienciación de que la naturaleza del encuentro nacional del IV FBSP era bastante diferente a la de la Conferencia –pues no habría propuestas que votar y transformar en un plan nacional de seguridad y el objetivo del evento era promover el intercambio de experiencias, técnicas y saberes sobre la seguridad, constituyéndose, por lo tanto, en un espacio no de disputas, sino de conformidad de esfuerzos y pensamientos –acompañó no sólo el trabajo de movilización, sino también las reuniones para la producción de contenido y planificación del evento.

### **La participación inclusiva como premisa de planificación y definición de contenido**

Otro factor destacable en la realización de estos eventos fue la forma participativa de discutir y definir los contenidos. En la Conferencia eso era inevitable, debido a las reglas establecidas en su reglamento, previendo la formación de la COE con representantes de los gestores, los trabajadores y de la sociedad civil, en proporción preestablecida. En el caso de la COE-SP eran 36 entidades, representando todas las policías (federales inclusive), el Ministerio Público Estatal, la Defensoría Pública Estatal, el poder judicial, las Guardias Municipales, los movimientos de base, los sindicatos y las asociaciones de trabajadores y de clase, ONGs directa e indirectamente vinculadas al tema de la seguridad pública, instituciones académicas, etc. Un universo amplio y diverso, formando un conjunto colegiado con la intención de

definir las directrices y métodos para poner a debate en el Estado de São Paulo los siete ejes temáticos propuestos para la Conferencia.

Claro que semejante diversidad no podría concretarse sin una buena dosis de extrañamiento y antagonismos. Al fin y al cabo, discutir sobre la seguridad pública y abordar, principalmente, la acción de las policías, y hacer eso en la “casa de la Seguridad Pública” sin que la SSP/SP y/o las policías tengan poder de mando o veto en las decisiones, no es trivial. Durante mucho tiempo, la sociedad delegó (¿relegó?) a las policías la responsabilidad total para planificar y ejecutar las políticas de seguridad pública, que se convirtieron así en un “asunto de policía”. A su vez, las policías, investidas de este monopolio parcialmente involuntario, convirtieron el poder de policía y sus acciones en algo envuelto en misterio, como si el ejercicio de la actividad policial demandase un “saber secreto” al que sólo los iniciados, dispuestos a adentrarse y convivir con un mundo aparte, tendrían acceso. Es evidente que tal coyuntura generaba aún más prejuicios, mistificaciones y equívocos, en detrimento de la complejidad y amplitud que deberían guiar el tema.

En este contexto, la alternativa encontrada para prevenir, al máximo, conflictos que paralizasen o incluso inviabilizasen los trabajos fue la de mantener el diálogo continuo con los miembros de la COE-SP y, a partir de las demandas y cuestionamientos, planificar detalladamente cada reunión de trabajo, siempre teniendo en cuenta:

- el respeto integral a las reglas de la Conferencia y a las deliberaciones de la COE;
- la representatividad de todo el Estado en el proceso de planificación y participación en los debates;

- el respeto a las instituciones policiales y de seguridad en general;
- el cumplimiento de los principios de la administración pública, en especial en lo que se refiere a la transparencia en los actos y gastos públicos;
- la búsqueda incesante del consenso.

Evidentemente, este último punto debe ser analizado bajo la óptica de los límites que la propia dinámica de una conferencia establece, aún más por tratarse de la primera sobre un tema tan candente y delicado. Con tantos intereses sociales, políticos y corporativos en juego, hay momentos en que el consenso se hace inviable y la imposición de la voluntad de la mayoría prevalece.

En el caso de la Conferencia, la principal preocupación fue por la garantía y ampliación de:

- prerrogativas, atribuciones, planes de carrera y salarios, por parte de policías, guardias municipales y agentes penitenciarios;
- participación social, respeto a los derechos humanos, integración con otras políticas públicas, por parte de la sociedad civil.

Aún así, al final de los trabajos, la percepción fue de que la metodología propuesta no posibilitó organicidad, pero sí compartimentación en la discusión de las propuestas, no previó un eje organizador que condujese el debate y las votaciones para resultados coherentes y no pretendió disminuir, pero sí exponer y, a veces, acentuar las diferencias y contradicciones.

En cambio, en el caso del IV FBSP, experimentada la metodología de la Conferencia y verificados los resultados positivos y negativos de este

modelo de debate, se pretendió desde el principio construir un discurso que orientase todo el proceso de concepción y realización del evento.

Uno de los principales puntos de ese discurso fue el carácter técnico, como contrapunto necesario a la intensa politización derivada de la Conferencia, sin excluir las mesas de corte político (¡sobre todo porque no se hace política pública sin política!). Se priorizaron las mesas de naturaleza técnica, que proporcionasen al público la exposición e intercambio de conocimientos en la planificación y ejecución de acciones, lo más diversas posibles, vinculadas a la seguridad pública.

Otro punto importante fue el de la integración: si las diferencias fueron expuestas, debatidas y exacerbadas en la Conferencia, el IV FBSP debería ser el espacio para similitudes, convergencias y puntos de contacto existentes, necesarios y deseados, entre todos los órganos y agentes de seguridad pública, dado que, si pretendemos superar el simplismo en favor de la complejidad en los debates y en la formulación de las políticas públicas de seguridad, la integración es una premisa imprescindible.

Finalmente, se prestó atención a la inclusión de los derechos humanos como premisa necesaria para el abordaje del tema. En una sociedad democrática, derechos humanos y seguridad no pueden ser vistos y trabajados como conceptos opuestos y en conflicto, sino como factores complementarios de perfeccionamiento y fortalecimiento mutuos.

Con estas premisas y sin la obligación de producir un resultado final —como una declaración de intenciones, un plan o conjunto de

propuestas—, fue posible realizar debates intensos y ricos de información, sin, con todo, extremar contradicciones o acentuar rivalidades y divergencias.

En ambos casos (Conferencia y IV FBSP), la formación de grupos de trabajo amplios y heterogéneos para la construcción de los contenidos, desde su concepción inicial hasta la definición de los nombres de las mesas y talleres fue esencial para garantizar la variedad y amplitud no sólo de temas, sino también de las percepciones sobre éstos.

En la Conferencia, la exigencia de una comisión organizadora mixta garantizaba esta amplitud; en el IV FBSP, se aprovechó el modelo de la COE, que fue adaptado a las necesidades y objetivos del evento, formando un grupo de trabajo con los elaboradores del encuentro y las policías del Estado de São Paulo, además de la realización de varias consultas a socios externos, inclusive algunos que participaron de la COE durante la Conferencia.

Aunque la conducción de grupos con esta conformación requiera una mayor planificación, capacidad de diálogo y, eventualmente, genere fricciones en el curso del proceso, los resultados finales obtenidos ponen de manifiesto que la inclusión participativa es siempre una condición deseable para la realización de empresas de tal magnitud y complejidad.

### **La gestión administrativa: respeto a los principios de la administración pública**

Si hay algo considerado extraño en la SSP/SP es la realización de eventos. Una secretaría de-

dicada a la gestión de las policías, cuyo principal objetivo es el control y la reducción de índices criminales y la mejora de la sensación de seguridad de la población, no tiene en su cultura institucional un “espacio reservado” para este tipo de actividad. Cuando esto se convierte en hechos consumados, hay todo un nuevo camino por recorrer en el campo de la ejecución presupuestaria, de las consultorías técnicas y jurídicas y de los procesos de concesión de licencias.

Justificar conceptual, jurídica y materialmente los costes de eventos en la SSP/SP implica aportar nuevos conceptos sobre la formación de políticas públicas de seguridad y, a veces, extraños al medio, como la integración, la interlocución, la importancia del discurso, el convencimiento, la responsabilidad, el capital social, etc. Es común, en la realización de actividades de esta naturaleza, que la SSP/SP o las policías busquen colaboraciones, en el propio poder público o en la iniciativa privada, prueba de la falta de experiencia del área para comunicarse como política pública.

En el caso de la realización de los eventos objeto de este artículo, se escogió trabajar con fondos de la propia SSP/SP para costear los debidos gastos. Para eso, el primer paso fue vincular el evento a un hecho jurídico-formal condeciente con las prerrogativas de la cartera. Para la Conferencia, se recurrió al Decreto n° 54.011/2009 del gobernador, convocando la etapa estatal de la Conferencia y sometiendo su realización a expensas y responsabilidades de la SSP/SP; en el caso del IV FBSP, la solicitud hecha por la ONG Foro Brasileño de Seguridad Pública dio lugar al Proceso de Convenio n° 1.488/09, en el cual la SSP/SP asumía parte de los gastos y atribuciones tocantes al encuentro.

Formalizados y publicitados tales instrumentos jurídicos, se formaron grupos de trabajo para cada evento, con representantes del Gabinete de la SSP, de las policías y entidades externas, conforme a las reglas y/o necesidades de cada uno. Estos grupos tenían la incumbencia de preparar planes de trabajo, concebir proyectos ejecutivos, definir directrices de infraestructura, destinatarios y contenido, proporcionando subsidios para convocatorias de licitación dirigidos a la contratación de empresas de eventos que, a su vez, se encargarían del alquiler del espacio y garantizarían la infraestructura y la logística necesarias para las demandas y directrices de los planes de trabajo y sus respectivos proyectos ejecutivos.

Con estos procedimientos relativamente simples, pero que requieren planificación y sincronía de acciones y propósitos entre las diferentes áreas del Gabinete, fue posible realizar actividades hasta entonces nuevas para la SSP/SP, sin, con todo, faltar el respeto a los principios de la administración pública, principalmente los de la moralidad, transparencia y eficiencia en el gasto del dinero público.

### **Seguridad pública y el pacto federativo: influencia en la construcción de los debates**

Una breve digresión sobre la eficacia de nuestro pacto federativo se hace útil: aunque tengamos de hecho y de derecho una República federativa, con Estados bien constituidos social, política, económica y culturalmente, cuyas atribuciones y relaciones institucionales con los demás entes federados, si no están plenamente armonizadas, por lo menos no son disfuncionales, es forzoso reconocer que la absoluta autonomía concedida por la Constitución de 1988 a los Estados para el

diseño institucional de la seguridad pública y de las policías no fue eficaz.

Demasiado influido por la idea de control y represión de la sociedad, heredada de los regímenes de excepción y autoritarios, el proceso constituyente trató el tema de la seguridad pública de forma generalista, sin establecer directrices mínimas de diseño organizacional, de contenido programático, de premisas de acción, de expectativas e índices de resultados para los sistemas estatales de seguridad.

Promulgada la Constitución, las diferencias socioeconómicas, culturales y estructurales entre los Estados actuaron libremente en la organización de las instituciones policiales y órganos encargados de la gestión de la seguridad pública en el país. En algunos Estados, los bomberos son policías militares, en otros no; la Policía Técnico-Científica existe como órgano autónomo en determinados casos y, en otros, es parte de la Policía Civil; hay modelos en que las policías están subordinadas a una secretaría, en otros, la subordinación es directa al gobernador.

Cabe resaltar que no defendemos la exclusión de la diversidad de modelos de gestión de las policías o de la influencia de las peculiaridades regionales en la formulación de las estrategias de prevención y combate a la criminalidad, pues éstos son los puntos positivos de la autonomía, que viabilizan acciones más adecuadas a las realidades encontradas.

No obstante, la autonomía exacerbada inviabilizó –e inviabiliza hasta hoy– mecanismos de gestión más amplios. Si hoy es difícil comparar incluso datos básicos entre Estados, como los de

homicidios y robos, es porque las peculiaridades regionales, que orientaron la concepción y ejecución de las atribuciones constitucionales de los Estados en el campo de la seguridad pública, no tuvieron una plataforma mínima que las rigiese.

Prever tales directrices en un ámbito nacional no acarrearía perjuicios para la autonomía de los Estados; al contrario, supondría un ahorro de tiempo y esfuerzos, que los Estados han gastado testando modelos dispares de gestión y planificación, que han originado la diversidad hoy existente, implicando una búsqueda por la racionalidad y la uniformización mínima justamente por medio de encuentros como los debatidos en este artículo.

Fue así en la sanidad, con el Sistema Único de Salud (SUS); en la asistencia social, con el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS); en la educación, con la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB); en la administración pública con la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), y en tantos otros ejemplos. El pacto federativo significa división de competencias, pero también junción de esfuerzos y acción integrada, a partir de las atribuciones legalmente establecidas. Ya es hora de hacer que eso se convierta en realidad también en la seguridad pública.

### Consideraciones finales

Concluidos tanto la Conferencia como el IV FBSP, es posible analizar con alguna ponderación y racionalidad sus resultados e incluso extraer un cierto optimismo de cara al rumbo que la seguridad pública en el país parece tomar.

Si es verdad que en Brasil no se tiene la cultura del debate como algo relevante y constante

en la seguridad pública, también es cierto que esta realidad viene siendo cuestionada y enfrentada por un público creciente, con mayor protagonismo por parte de las policías, de las guardias municipales, de los agentes penitenciarios y, en menor medida, del Ministerio Público, de las defensorías y del poder judicial.

En este sentido, la construcción, consolidación y ampliación de espacios de diálogo son factores estratégicos, pues propician que experiencias innovadoras, colaboraciones y mejoras en la gestión sean expuestas al escrutinio de los pares y del público externo, trayendo a colación sus fragilidades o consolidándose como paradigmas.

No podríamos dejar de citar expresamente algunos ejemplos de la seguridad pública paulista, expuestos en el IV FBSP:

- presentación sobre el trabajo del DHPP (Departamento de Homicidios y Protección a la Persona) de la Policía Civil y su importancia en la expresiva reducción de los homicidios en São Paulo;
- presentación sobre la Policía Comunitaria y Derechos Humanos de la DPCDH (Dirección de Policía Comunitaria y Derechos Humanos) de la Policía Militar, que hoy es un modelo doctrinario y metodológico de vigilancia ostensiva comunitaria para muchas policías no sólo de nuestro país, sino también de Latinoamérica;
- primer encuentro nacional de Coordinadores de Consejos Comunitarios de Seguridad, realizado por la Coordinación Estatal de los Consegs, de la SSP/SP, con la participación de representantes de más de 20 Estados, discutiendo modelos y es-

trategias para la consolidación de la iniciativa en todo el territorio nacional.

La realización de estos eventos también contribuye a la ampliación y acumulación de conocimientos necesarios para la manutención del “campo de racionalidad” imprescindible para el continuo perfeccionamiento de la seguridad pública. Por “campo de racionalidad” consideramos los consensos afirmados sobre seguridad pública, policías, gestión de políticas públicas y temas afines pautados por el compromiso con los principios de moralidad, legalidad, transparencia y eficiencia, es decir, acciones consistentes y que presentan resultados relevantes, en contrapunto con propuestas y medidas populistas, que a veces repercuten positivamente en la prensa y en la opinión pública, pero no presentan sostenibilidad y resultados concretos.

Así como en las décadas de los 80 y 90, cuando una serie de acciones, estudios, proyectos, éxitos y fracasos en el área económica generó una masa crítica suficiente para producir un “campo de racionalidad” que permitiese la obtención y manutención de la estabilidad económica, en los últimos 20 años acumulamos prácticas, experiencias, estudios, crisis y éxitos suficientes para la consolidación de un “campo de racionalidad” relevante para la seguridad pública en el ámbito nacional.

La importancia de los debates, sin embargo, no debe limitarse a la exposición y sistematización de demandas. Es preciso crear canales de influencia e instrumentos de gobernanza que contemplen, siempre que sea posible, las directrices obtenidas de estos procesos parti-

ceptivos, pues, de lo contrario, estos eventos perderán adhesión y legitimidad, dejando de ejercer todo su potencial.

En ese sentido, no podemos desconsiderar que la simplificación, el sectarismo y la resistencia a los debates aún son factores presentes e influyentes en muchos sectores en la seguridad pú-

blica. Excluirlos del debate o simplemente descalificarlos como parte del pasado no es una estrategia deseada, mucho menos eficaz. Si se pretende promover un cambio cualitativo en el modelo de seguridad pública en el ámbito nacional, es necesario comprender las razones e intereses de estos sectores y buscar estrategias que los incluyan en los debates de forma legítima y calificada.

### Referencias bibliográficas

BRASIL. Ministério da Justiça. **Texto-base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília/DF, 2009. Disponível em: <[http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=209&Itemid=309](http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=209&Itemid=309)>.

\_\_\_\_\_. **Manual metodológico geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília/DF, 2009. Disponível em: <[http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=454&Itemid=61](http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=454&Itemid=61)>.

SCHLITTLER, C.; KISIL, M. **Desenvolvimento de lideranças comunitárias**: reflexões e sugestões. São Paulo: Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social – Idis, 2008.

SILVA, E. R. A. da. **Participação social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD\\_CHAVE=2996](http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=2996)>.

# Seguridad pública: construyendo espacios de diálogo

Joyce Luziara Correa e Valdir Assef Jr.

## Resumo

### Segurança pública: construindo espaços de diálogo

*O artigo descreve aspectos e impressões da organização da etapa estadual da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e do IV Encontro Anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a partir da visão de representantes do Gabinete da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado de São Paulo, que participaram diretamente da organização destes eventos, apontando alguns impactos que eles trouxeram para o cotidiano da instituição.*

**Palavras-chave:** Segurança pública. Conferência. Fórum. Eventos. Participação. Mobilização.

## Abstract

### Public security: creating room for dialogue

*This paper describes aspects and ideas about the organization of the state edition of Brazil's First National Conference on Public Security as well as the Fourth Annual Meeting of the Brazilian Forum for Public Security which were expressed by representatives of the Cabinet of the Public Security Secretariat of the State of São Paulo, who took part in the organization of such events. Some of impacts these events have had on the day-to-day of the Secretariat will be pinpointed.*

**Keywords:** Public security. Conference. Forum. Events. Participation. Mobilization.

**Fecha de recepción:** 26/05/2010

**Fecha de aprobación:** 31/05/2010

# Policía y política: las marcas de la historia de São Paulo

Entrevista

Comisario Roberto Genofre, entrevistado por Ana Maura Tomesani y Juliana Vinuto.

## Roberto Maurício Genofre

*Roberto Maurício Genofre inició su carrera como comisario de Policía en 1959 y, dentro de la corporación, fue jefe del departamento de Asuntos Internos de la Policía Civil, director de la Academia de Policía Civil y del Departamento de Planificación de la Policía Civil y presidente de la Academia de Letras de los Comisarios de Policía de São Paulo. Está licenciado en Derecho por la Universidad de São Paulo y actualmente desempeña el cargo de secretario adjunto de la Secretaría de Seguridad Urbana de São Bernardo del Campo. Fue profesor de Derecho Procesal Penal en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP) y en la Universidad Paulista (Unip) y director del Instituto Brasileño de Ciencias Criminales de São Paulo.*

Invitamos al comisario y asociado al Foro Brasileño de Seguridad Pública (FBSP), Roberto Maurício Genofre para una entrevista en la *Revista Brasileña de Seguridad Pública* con el objetivo de abordar los criterios que nortearon la implementación de las comisarías paulistanas. Como hay pocos registros sobre el asunto, decidimos entrevistar a un policía “de la vieja escuela”, que estuviese en condiciones de mostrarnos, por medio de su vivencia, las razones que dieron lugar a la actual estructura espacial de las unidades en la ciudad de São Paulo. La entrevista va mucho más allá de estos criterios y nos aporta un rico panorama acerca de la relación entre política y actuación policial entre los años 50 y nuestros días, recorriendo todo el régimen militar. Genofre, con 50 años dedicados a la actividad policial, muestra las tensiones que estuvieron latentes durante todo ese período y las consecuencias de conflictos jamás deflagrados en la actual configuración de las policías paulistas, así como en la relación entre ellas.

**FBSP:** *Háblenos un poco sobre su entrada en la carrera policial.*

**Roberto:** Ingresé en la Policía Civil como comisario de Policía en 1959. Recién salido de la Facultad de Derecho del Largo de São Francisco (Universidad de São Paulo), enseguida me presenté a las primeras oposiciones para la carrera, junto con un gran número de colegas. Yo entré en la Universidad en 1954 y creo que ése ha sido el periodo en que ingresó la mayor cantidad de ex-alumnos de aquella Universidad en la Policía Civil. Es que en el año de nuestra entrada en la Facultad de Derecho, hubo un problema técnico con el número de vacantes. La USP ofrecía 250 plazas para la carrera de Derecho, pero algunos alumnos cuestionaron la nota de corte en aquel año, entraron con una orden de seguridad y, para no ser injusta con los otros estudiantes en la misma situación, la USP decidió llamar a otros 150 alumnos más que estaban en la lista de espera, formando un grupo bastante numeroso para la época. Y, en el transcurso de la carrera, pasamos por varios períodos conturbados

de nuestra historia, con una fuerte participación estudiantil, de la UEE y de la UNE, de cara a la sucesión de episodios determinantes, como el suicidio de Getúlio Vargas y su sucesión, la elección de Jânio Quadros para gobernador de São Paulo, una nueva figura surgiendo en el escenario político nacional, la elección del lugar para la nueva capital brasileña y el inicio de la construcción de Brasilia por Juscelino [Kubitschek], bajo una fuerte presión opositora, liderada por Carlos Lacerda; en fin, un período de gran ebullición política y social. Al término de la carrera, un colega de la facultad, que trabajaba en el Gabinete del Secretario de la Seguridad, nos estimulaba a ingresar en la policía, diciendo que era el deseo del gobernador Carvalho Pinto una mejora en el nivel de los Comisarios de Policía. Varios accedieron a la invitación y creo que, en aquella oposición, de los 200 recién integrantes, por lo menos 50 de nosotros éramos oriundos de la USP y de la PUC-SP.

**FBSP:** ¿Cómo fueron los comienzos de la carrera policial en São Paulo?

**Roberto:** Después del nombramiento, fuimos designados para comisarías de 5ª clase, existentes en el interior del Estado, generalmente con sede en pequeños municipios. Nadie empezaba su carrera en la capital. Aquí, sólo existían 22 distritos y, en la Gran São Paulo, sólo diez municipios tenían comisaría instalada. Guardias sólo se hacían en las cinco guardias denominadas de Zona (Centro, Sur, Norte, Este y Oeste). La política dominaba el sector policial y el Estado de São Paulo estaba dividido entre los partidarios de Ademar de Barros y los de Jânio Quadros. El primero se dio a conocer por no haber tenido nunca la mínima preocupación por el combate a la corrupción en el servicio público y no le importaba la represión al juego y a las casas de prostitución, mientras que el segundo usaba como lema de campaña el uso de la “escoba”, prometiendo barrer a los corruptos de la administración pública. La política en el interior del Estado estaba polarizada entre los partidarios de cada uno de los dos y, en ese clima, era muy difícil ejercer un trabajo independiente y simplemente profesional. Ése fue el gran desafío para los nuevos comisarios que se proponían no involucrarse en las disputas políticas. Me acuerdo de que, en el gobierno Ademar de Barros, hubo una persecución a un comisario de Policía muy rígido, severo, Renan Bastos, que detenía a “*bicheiros* del juego de bicho” y cerraba “casas de prostitución” en la capital, lo que obligó a la administra-

Nadie empezaba su carrera en la capital. Aquí, sólo existían 22 distritos y, en la Gran São Paulo, sólo diez municipios tenían comisaría instalada.

ción a crear el distante 33º distrito, Vila Mangalot, en la periferia de São Paulo, para designarlo como titular de aquella área territorial, apartándolo de la entonces Comisaría de Juegos y Costumbres.

**FBSP:** *Y también estaban las subcomisarías, ¿no?*

**Roberto:** Las subcomisarías representaban una parcela territorial de las comisarías, pero no tenían su sede en edificios propios. La atención al público de aquella área se hacía por la Comisaría a la cual estaba subordinada. Los subcomisarios nombrados, sin ningún tipo de remuneración, ni ninguna formación policial, eran auxiliares, personas del pueblo que funcionaban como una especie de informantes y, dependiendo del barrio, tenían mucho prestigio entre las comunidades, ostentando siempre el carné con el distintivo, que usaban en la solapa, cuando salían en diligencia junto con las autoridades policiales. Los nombramientos eran políticos y las recomendaciones las hacían los jefes políticos al jefe de gabinete de la Seguridad Pública, o por recomendación del comisario titular de los distritos o de las comisarías. En el interior del Estado, había otra categoría de policía lego, los suplentes de comisario. En 1960, 1961 y 1962, en mis períodos de vacaciones, se me sustituía por ellos. En Americana, mi primer suplente poseía una farmacia; en Jales era un hostelero; en Riolandia un comerciante, dueño de un almacén. Los suplentes, cuando sustituían al comisario de policía, le hacían justicia a los mismos vencimientos y tenían el mismo *status* funcional. El escribano de policía les llevaba los documentos, los papeles relativos a las averiguaciones policiales y ellos los firmaban, con confianza. Esta situación nos era muy incómoda y decidimos, otros colegas y yo, decirles a nuestros superiores, a los comisarios regionales, que durante nuestras vacaciones era el escribano el que nos sustituía efectivamente y que preferíamos ser sustituidos por nuestros colegas comisarios, sin carga para el Estado, en una escala que tendría que ser elaborada. Eso nos supuso una sobrecarga de trabajo, pero fue mejor así. Poco a poco fueron desapareciendo esas “autoridades” legas, hasta su extinción formal, años después.

**FBSP:** *Pero, ¿cómo era el trabajo de la Policía Civil en aquel período? ¿Cuáles eran las atribuciones?*

**Roberto:** En 1960, la Policía Civil tenía su cúpula estructurada por departamentos denominados Divisiones Policiales. La 1ª División

“  
Los subcomisarios nombrados, sin ningún tipo de remuneración, ni ninguna formación policial, eran auxiliares, personas del pueblo que funcionaban como una especie de informantes [...].”

En realidad, el comisario controlaba la vida de toda la comunidad. Representaba una fuerte intervención estatal en la comunidad, una intervención, además, afirmada históricamente desde los tiempos del imperio.

Policial comprendía la región de la capital, abarcando la Gran São Paulo. Atendía a la población en los distritos policiales hasta las ocho de la tarde y, después de este horario, en las guardias de las cinco Zonas –Centro (la famosa Central de Policía, situada en el Patio del Colegio, en el corazón de São Paulo, que atendía, sola, a toda la población, hasta 1956), Sur, Norte, Este y Oeste–, que se encargaban de todas las detenciones en flagrante y atención a emergencias, hasta las 8 de la mañana. La 3ª División Policial abarcaba el interior del Estado, con sus comisarías regionales. La 4ª División Policial comprendía el Departamento de Investigaciones, que concentraba las comisarías especializadas y una guardia única para atender homicidios y otros casos de mayor gravedad, si se trataba de casos de autoría desconocida. La 5ª División Policial era el temido Departamento de Orden Política y Social, creado en 1924 y extinguido en 1982. La 6ª División Policial estaba constituida por la Superintendencia de la Radio Patrulla, dirigida por un comisario de policía, y movilizaba los vehículos tanto de la Guardia Civil como de la Fuerza Pública. En el interior del estado, la policía tenía una organización diferente, dividida en regiones, y, dependiendo del porte de la ciudad, poseía un mayor o menor efectivo policial. En lugar de las guardias, había generalmente una escala de “sobreaviso” y, cuando sucedía algo grave, se movilizaba a los comisarios de sus residencias. El comisario de policía, en aquella época, más allá de las actividades de policía judicial, ejecutaba diversas otras. Era él el encargado de las diversiones públicas, que no podían ser realizadas sin el debido albarán expedido por la comisaría local y por el ayuntamiento. Eran fiscalizadas, también, otras actividades, como los cines, teatros, circos, altavoces, parques de atracciones, quermeses, realización de bailes y fiestas juninas. Los hoteles y pensiones eran registrados en las comisarías y se hacía el control de las fichas de sus huéspedes. Hasta los inquilinos de apartamentos tenían que rellenar fichas de residencia. Los clubes que mantenían juegos de naipes y otros tipos de juegos permitidos necesitaban una autorización policial. Los espectáculos teatrales tenían que tener el “visto bueno” de la censura. Incluso la circulación de los vehículos, el sistema vial en general, era de responsabilidad policial.

En realidad, el comisario controlaba la vida de toda la comunidad. Representaba una fuerte intervención estatal en la comunidad, una intervención, además, afirmada históricamente desde los tiempos del imperio.

El argumento del Estado, en la elaboración de la legislación autorizadora, era en el sentido de que resultase más fácil el aprovechamiento del ejercicio del “poder de policía”, ya en las manos de los comisarios de policía, para implantar la reglamentación y el control de la sociedad.

**FBSP:** *¿Y cuál era la relación de los comisarios con la Fuerza Pública? ¿Estaba subordinada al comisario?*

**Roberto:** No exactamente. Administrativamente, la Fuerza Pública estaba subordinada a su sistema jerárquico, a su comandante general, pero, en el interior del estado, donde empecé mi carrera, en uno de los pequeños municipios, a una distancia de más de 400 kilómetros de la capital, existía en las comisarías la figura del comandante de destacamento, generalmente un sargento o cabo, que comandaba una pequeña tropa, pues los oficiales sólo estaban destinados en las grandes ciudades. El destacamento estaba a disposición del comisario 24 horas al día. Como difícilmente existían investigadores en esos municipios, a no ser escribanos de policía o carceleros, los soldados ejercían esas funciones. A pesar de su bajo nivel de escolaridad, desempeñaban bien el papel en la investigación, porque conocían de cerca a la población local. Los oficiales permanecían destinados en los grandes municipios del Estado y tenían una difícil comunicación con los destacamentos, realizada por precarias llamadas telefónicas. Una llamada interurbana para São Paulo tardaba, más o menos, de ocho a diez horas. Se solicitaba la comunicación por la mañana temprano, para conseguir hablar al final de la tarde.

El comandante del destacamento, por la mañana temprano, se presentaba para dar las novedades sucedidas en el turno de la noche. Había también un “ordenanza”, un soldado que era mi “brazo derecho”, una especie de secretario, que dirigía el único jeep policial, atendía a la autoridad y los casos y acompañaba al comisario en todas sus diligencias. Se formaba, así, un vínculo funcional, e incluso jerárquico, entre los integrantes de los destacamentos y el comisario, situación que, creo, desagradaba a los oficiales que, a pesar de estar lejos, seguían esa relación con una cierta preocupación en lo tocante a la jerarquización existente de hecho. Más allá de la eficiencia, ellos eran muy disciplinados, creando lazos de amistad; hasta me invitaron a ser el padrino de bodas de algunos de ellos.

“  
El destacamento  
estaba a disposición  
del comisario 24  
horas al día. Como  
difícilmente existían  
investigadores en  
esos municipios, a  
no ser escribanos de  
policía o carceleros,  
los soldados  
ejercían esas  
funciones.”

“  
En aquella época, antecediendo a los tristes episodios de la creación de los “escuadrones de la muerte”, en lo tocante a las rondas, la policía civil era muy respetada por los criminales.

**FBSP:** Pero, ¿realizaba la Policía Civil vigilancia ostensiva?

**Roberto:** Sí. La Policía Civil siempre ha realizado y hasta hoy realiza vigilancia ostensiva, principalmente las llamadas “rondas”, que eran salidas con vehículos para fines de vigilancia, en las que los policías realizaban búsquedas personales denominadas “portes de arma”, para comprobar si las personas estaban armadas. En São Paulo, el servicio de Radio Patrulla fue creado en 1935, dirigido por un comisario de Policía del último grado de la carrera, con la supervisión sobre los vehículos de la Guardia Civil de los estados y de la Fuerza Pública, permaneciendo así hasta la edición del Decreto-Ley federal 667, en 1969, que le otorgó la exclusividad de la vigilancia ostensiva a la recién creada Policía Militar. De este modo, quedaron para la Policía Civil las denominadas “rondas especializadas”, creadas en 1969, como la Rudi (Rondas Unificadas del Departamento de Investigaciones), que se transformó en Garra (Grupo Armado de Represión al Robo y Asalto), en 1976, actuando hasta la actualidad, y la Rone (Ronda Especial del Degran/Capital), que se transformó en GOE (Grupo de Operaciones Especiales), en 1991, ambas encargadas de la vigilancia denominada especializada, por apoyar las actividades de la policía judicial.

En aquella época, antecediendo a los tristes episodios de la creación de los “escuadrones de la muerte”, en lo tocante a las rondas, la policía civil era muy respetada por los criminales. El comisario, llamado de “majura” (“mayor”, “jefazo”), iba en el asiento de delante del furgón y, muchas veces, sin bajar del coche, determinaba que el sospechoso entrase en el vehículo para “conversar” con él en la comisaría. Murmurando y protestando por “ser inocente”, éste subía al vehículo, cuya puerta le abría el investigador. Tiempos diferentes a los de hoy, en que los autores de crímenes enfrentan a los policías en confrontaciones, en las que el evento muerte nunca está descartado...

**FBSP:** Pero, ¿cuál era entonces la relación de la Fuerza Pública con las Fuerzas Armadas?

**Roberto:** En el período que antecedió a la Revolución de 1964, los integrantes de la Fuerza Pública alegaban pertenecer a una fuerza considerada auxiliar, reserva del Ejército, a pesar de no existir ningún precepto constitucional que la tratase de esta forma, sin embargo, el Decreto-Ley federal 667/69, fundamentado en el AI-5,

firmado por el presidente Costa e Silva, les otorgó esta categoría y también la exclusividad para ejercer la vigilancia ostensiva uniformada, planificada por las autoridades policiales competentes. Uno de los artículos de ese Decreto-Ley creaba también la Inspectoría General de las Policías Militares, teniendo por atribución el control y la coordinación de las policías militares y la previsión de designación de un general de brigada, en activo, para ejercer el cargo. De ahí la justificación, el motivo por el cual la Radio Patrulla, que era el Departamento de Comunicaciones de la Policía Civil, pasó a la Policía Militar, causando mucha extrañeza en toda la clase, pues, en aquella época, era normal entender que la línea divisoria, sobre el trabajo de la Policía Civil y de la Militar, era el suceso del delito; antes de él, acontecía el trabajo preventivo y ostensivo de la Policía Militar, después de él, el trabajo de investigación y apuración de la Policía Judicial. Y la Radio Patrulla era la atención, en los lugares donde había sucedido, a un hecho delictivo ya sucedido.

**FBSP:** *¿Y qué cambió exactamente después de 1964?*

**Roberto:** Cuando triunfó la Revolución, las Fuerzas Armadas se quedaron con el encargo de implantar y sedimentar el nuevo gobierno, al ser su fiadora y su sustentáculo. Solamente con el empleo de la fuerza, sería difícil la manutención del *status quo* vigente, aún más siendo que, de cara a las características de la caserna, los militares siempre han estado aislados de la convivencia social, acuartelados y sin participación permanente en el día a día de la comunidad, debido también a la rutina castrense. Por eso, la solución era el aprovechamiento de la policía –jerarquizada y acostumbrada al cumplimiento de las órdenes emanadas del sistema de poder–, para ser los ojos de la Revolución, por su integración en la vida de las comunidades, acautelándose, de este modo, para no ser sorprendidos por una contrarrevolución. Se montó una integración policía/Fuerzas Armadas, más allá de la búsqueda de la participación de la propia sociedad, en sus diversos sectores, inclusive para el conocimiento, por parte de los servicios de inteligencia, de todos los movimientos y actividades en las áreas social, política, administrativa, etc. ligados a una eventual protesta al nuevo gobierno. Pero, según se decía en la época, ocurrían algunos problemas de encuadramiento jerárquico en la Policía Civil debido a la ausencia de una jerarquía más fuerte en los diversos escalones y también porque la dirección de la Policía

“  
Los comisarios,  
personas no  
acostumbradas  
al cumplimiento  
de órdenes sin  
explicaciones  
más minuciosas,  
resistían, de manera  
discreta, a las  
determinaciones  
provenientes de  
los comandos y  
de los escalones  
superiores.”

Entrevista

**Policía y política: las marcas de la historia de São Paulo**  
*Delegado Roberto Genofre, entrevistado por Ana Maura Tomesani e Juliana Vinato.*

Civil pertenecía a los comisarios de policía, oriundos de las pocas universidades entonces existentes, que, hasta hacía poco tiempo, eran focos de resistencia. Los comisarios, personas no acostumbradas al cumplimiento de órdenes sin explicaciones más minuciosas, resistían, de manera discreta, a las determinaciones provenientes de los comandos y de los escalones superiores, alegando problemas jurídicos y, también, porque había una ascendencia de los comisarios sobre los soldados y soldados de base de pre, por el número insuficiente de oficiales destinados en la Fuerza Pública. En aquella ocasión, oí de un integrante de la revolución la frase; “Los doctores no tienen condiciones de salvaguardar la Revolución porque, oriundos de las universidades, tienen aún una cultura muy fuerte de legalidad”. Verdaderamente, al recordar la frase, he recordado las clases del Prof. Gofredo da Silva Telles Junior, mi profesor en el Largo de São Francisco.

Frente a todos esos hechos, la estrategia adoptada consistió en el aumento del efectivo de la tropa militar estatal, principalmente del número de oficiales, más allá de un perfeccionamiento mayor en la formación, bajo la supervisión de las Fuerzas Armadas.

El primero paso tuvo lugar en 1969, con la edición del Decreto-Ley 667, fundamentado en el AI-5, que creó y organizó a la Policía Militar en los Estados, dándole la exclusividad para la realización de la vigilancia ostensiva uniformada y creando la Inspectoría General de la Policía Militar. Para la permanencia del sistema, los secretarios de Seguridad siempre eran escogidos entre los militares de las Fuerzas Armadas.

**FBSP:** *Pero, ¿cómo ocurrió esta “incorporación” de la Fuerza Pública y de la Guardia Civil durante el régimen militar?*

**Roberto:** La Guardia Civil y la Fuerza Pública tenían perfiles completamente diferentes, a partir de su filosofía de trabajo, pues la Guardia Civil fue creada en los moldes de la policía londinense, mientras que la Fuerza Pública se basó en la sistemática militar francesa. La primera se destacaba en las actividades de vigilancia civil, monitoreo del tráfico, con misiones más a pie que motorizada y designada para las áreas más centrales, con mayor densidad de pedestres, participando de eventos en solemnidades internas, cines, teatros, etc., con contacto más permanente con la población. Pero la Fuerza Pública trabajaba casi en su totalidad en vehículos, con

“La Guardia Civil y la Fuerza Pública tenían perfiles completamente diferentes, a partir de su filosofía de trabajo, pues la Guardia Civil fue creada en los moldes de la policía londinense, mientras que la Fuerza Pública se basó en la sistemática militar francesa.”

“  
Los integrantes  
de la nueva  
corporación ni  
siquiera hacían  
el saludo militar  
a las autoridades  
policiales civiles,  
que es su forma de  
saludo.”

vigilancia en las áreas más alejadas del centro y policías fuertemente armados, listos y preparados, por si fuese necesario entrar en acción, para la confrontación, estando entrenada como tropa de choque. La solución encontrada por los detentores del poder para aumentar el vínculo de la policía con las Fuerzas Armadas fue: la creación de una Policía Militar controlada por el Estado Mayor del Ejército; el distanciamiento de los soldados de base de las Policías Militares de la influencia de las autoridades policiales civiles, por no pertenecer éstos a la jerarquía militar; transferencia de la Radio Patrulla, diurnamente en la calle, a la Policía Militar; fortalecimiento de los servicios de inteligencia e información para todos los sectores de la nueva policía (los denominados P2); incorporación del efectivo de la Guardia Civil –corporación sin los rígidos patrones jerárquicos deseados– a la nueva Policía Militar; e implantación de sofisticados cursos de formación y especialización, en especial para los oficiales de la milicia, bajo la supervisión del Ejército Nacional. Para su viabilidad, el presidente Garrastazu Médici firmó el Decreto-Ley 1.072, de 30/12/1969, que, sin hablar de extinción, mandaba aprovechar, en el plantel de la Policía Militar, a los guardias que tuviesen nivel equivalente a oficial. Con esa autorización federal, el gobernador de São Paulo, Abreu Sodré, editó, tres meses después, un Decreto-Ley dando tres puestos de coronel y nueve de teniente coronel de la Policía Militar a los guardias, creando un cuadro en extinción para los guardias optantes que no aceptasen la incorporación, elección ésta que debía hacerse en el plazo máximo de diez días, a contar desde aquella publicación. No hace falta decir que más del 90% de los guardias optaron por la Policía Militar. Los que optaron por las tres plazas de coronel nunca ejercieron ningún comando de tropa en la Policía Militar, ni tampoco los nueve tenientes coroneles...

**FBSP:** *¿Y se generaron fricciones con esta escisión?*

**Roberto:** Las fricciones, después de todas estas medidas, comenzaron a eclosionar con mayor frecuencia entre policías civiles y militares. Al principio, fue difícil cambiar el comportamiento funcional. Los integrantes de la nueva corporación ni siquiera hacían el saludo militar a las autoridades policiales civiles, que es su forma de saludo. Los oficiales decían: “si me encuentro a un soldado haciendo el saludo militar a un paisano, lo puno, forma parte del mal comportamiento”. Ocurrieron algunos enfrentamientos en la calle, que so-

“El autor del crimen pasó por dos juicios y, en los dos, fue condenado. El episodio aumentó aún más la fractura que separaba a las dos policías.”

lamente eran superados con la presencia física de los altos escalones superiores, pero no se podía esconder que había una insatisfacción creciente en ambas corporaciones. Los servicios de inteligencia de estos órganos, tomando conocimiento de irregularidades administrativas, con el pretexto de transmitir informaciones importantes para subsidiar el trabajo policial, notificaban en sus documentos “reservados” los fallos funcionales de la otra policía, aumentando la tensión, parte por parte. Entre estos hechos, en uno de ellos tuve una participación testimonial. Era mayo de 1971, es más, ¡hace ya 40 años! Yo ejercía las funciones de comisario titular de Franca y designaba a los colegas de la sede y de las ciudades vecinas para formar la guardia permanente en la ciudad. Pláucio Angelo Prezotto era uno de ellos; era joven, de 35 años, que ejercía sus actividades como comisario en Patrocínio Paulista, a 25 Km. de distancia. Aquella noche de mayo, estaba él de guardia en Franca, de ocho de la tarde a ocho de la mañana del día siguiente. Alrededor de las doce de la noche, fue a la plaza principal de la ciudad a tomarse un café, al enterarse de un suceso en el interior del establecimiento, que estaba siendo atendido por una guarnición de la Policía Militar. Se trataba de una discusión entre un oficial médico de la Marina y el camarero, sobre el pago de la cuenta. Identificándose al patrullero, el comisario instó al médico a pagar la cuenta y, después de pagada, se procedió a la dispensa de las partes. Insatisfecho con la solución, el miliciano protestó: “a ti no tengo que darte explicaciones de lo que ha pasado, solamente a mi superior”, iniciando así una discusión con el comisario, que culminó con un tiroteo en la puerta del café, iniciado por el patrullero, que lo alcanzó con seis tiros. Fui movilizado, debido al suceso, y al llegar al hospital, constaté el fallecimiento de Pláucio e, inmediatamente, acompañado por un investigador, di la orden de prisión al autor de los disparos, que se había abrigado en el cuartel, cercano a los hechos. El susodicho estaba aparentemente drogado, lo que fue constatado posteriormente.

A las 7 de la mañana, frente a la repercusión de los hechos, llegaron, en un avión particular, a Franca, el secretario de la Seguridad, el comandante de la Policía Militar y el comisario general. Yo había interrumpido el flagrante, pues el comando local se negaba a entregar el arma usada, a pesar de instado, y sólo proseguí, horas después, tras la entrega del arma por determinación expresa del entonces secretario de la Seguridad Pública.

El entierro de Pláucio constituyó un motivo de gran conmoción y aflujo de decenas de comisarios, llegados de todo el Estado. Según la prensa de la ciudad, fue el mayor entierro realizado allí, porque la víctima era muy estimada y pertenecía a una familia que gozaba de gran estima. Las entidades de clase y la prensa, en la época, le dieron mucho espacio al acontecimiento y, tres meses después, el gobernador Laudo Natel ascendía, *post mortem*, al comisario de policía asesinado. El autor del crimen pasó por dos juicios y, en los dos, fue condenado. El episodio aumentó aún más la fractura que separaba a las dos policías.

**FBSP:** *Pero, parte de los comisarios apoyaba la estructura creada durante la dictadura. ¿Cómo ocurrió eso?*

**Roberto:** Realmente, hubo una parte de policías que apoyaron al nuevo régimen implantado, así como otra parte que ejercía su trabajo normalmente, sin preocupaciones por apoyar o rechazar el régimen, y, también, una tercera que no aceptaba el nuevo estado de las cosas, pero que no se manifestaba, por miedo a una eventual transferencia funcional, o a alguna “persecución”, por tener ideas diferentes, ya que había tenido lugar una revolución, acompañada de grandes cambios en el sistema político y una ruptura con las reglas vigentes. Creo, incluso, que la mayoría pertenecía a los llamados indiferentes políticamente. La verdad es que los policías e incluso los funcionarios públicos, en general, se acostumbran, a lo largo de la carrera, a trabajar con administraciones e ideas diferentes. También aquellos que tenían una filosofía ligada a la libertad de pensamiento, con una visión más democrática, no recibían funciones ni misiones de mayor responsabilidad y, poco a poco, fueron siendo marginados.

La administración, con la nueva realidad educativa instalada, estimuló a los miembros de las carreras policiales a ascender a los cargos de jefatura, inclusive al de comisarios de policía. La nueva realidad, a la que me refiero, fue la expansión de las actividades educativas en Brasil. La constatación de que uno de los focos de protesta al régimen estaba en las universidades acarrió una estrategia sectorizada. El diagnóstico de la situación encontrada, a partir de 1964, era, primero, la existencia de pocas universidades, la mayoría en la esfera pública, con reglas mucho más rígidas en la selección para el magisterio y la investigación, y, segundo, el elitismo intelectual en el magisterio, que significaba un mayor obstáculo para el acceso a las carreras del profesorado superior,

“La administración, con la nueva realidad educativa instalada, estimuló a los miembros de las carreras policiales a ascender a los cargos de jefatura, inclusive al de comisarios de policía.”

Entrevista

**Policía y política: las marcas de la historia de São Paulo**  
*Delegado Roberto Genofre, entrevistado por Ana Maura Tomesani e Juliana Vinuto.*

imposibilitando que los profesionales menos cualificados pudiesen ascender al sistema. Los intelectualmente privilegiados generalmente eran considerados “peligrosos para el sistema”.

**FBSP:** *Pero, para entrar en la facultad, todos estos “candidatos a comisario” tenían que tener la educación secundaria, ¿no?*

**Roberto:** La solución que se imponía estaba en el Ministerio de Educación –facilitación del acceso a las facultades, por intermedio de una política de 1º y 2º grados, con facilidades como “reválidas, escuelas de adultos, diplomas de 2º grado en seis meses, etc.”, así como el incentivo a la creación de un mayor número de facultades y universidades, de preferencia en el área privada, estimulando a empresarios, socios en la implantación del régimen, lo que pretendía, en una primera fase, desarrollar el proyecto de ampliar la cantidad, no con la misma calidad, para, en una segunda fase, implementar la nueva filosofía preconizada por la Revolución.

De este modo, se hizo posible el ingreso a las universidades de una generación que no estaba bien preparada intelectualmente, pero bastante voluminosa, aumentando el número de titulados. Había universidades que crearon carreras que impartían clases los viernes por la noche y los sábados durante todo el día, para facilitar la vida de los estudiantes. Con eso, muchos cargos públicos que exigían como prerrequisito el diploma de licenciado fueron ocupados, no siempre de la forma adecuada y deseada. Creo que estos planteamientos finales responden a su última pregunta, aclarando que eso no sucedió solamente en el área de la seguridad pública, sino en innumerables otras actividades y profesiones.

**FBSP:** *Y ¿cómo fue el período de redemocratización?*

**Roberto:** Tras el período denominado “años de plomo”, tuvimos en São Paulo un gobierno de transición con Franco Montoro, pero los comienzos fueron difíciles, pues, en los dos primeros años de su administración, aún había un presidente designado por el sistema vigente, el general Figueiredo, y tuvieron que hacerse varias concesiones, en especial en el área de la seguridad. Un grupo de policías, del cual formaba parte yo (Grupo de la Sorbonne), había preparado un plan para el gobierno del estado, incluyendo a la seguridad pública, pero creo que “razones de Estado” obligaron al gobierno estatal a hacer una serie de concesiones en esa área, porque la Policía Militar estuvo aún

“  
Los sucesores  
de Montoro  
necesitaban dar  
una respuesta  
a la comunidad  
y es ahí donde  
proliferaron las  
inauguraciones de  
unidades policiales,  
construcciones de  
nuevas comisarías  
y cuarteles,  
distribuciones de  
vehículos por todo  
el Estado, como una  
forma de exponer el  
trabajo policial.”

Teniendo en cuenta la diversificación de criterios, con la rotación de dirigentes en el área de seguridad y la selección de criterios diferentes, dependiendo de cada caso, se hace difícil decir si el criterio era político o técnico.

algún tiempo ligada por un cordón umbilical al Ejército. Superados los problemas de acomodación, irrumpió una exigencia de la población, con el aumento de los índices de criminalidad que las estadísticas mostraron con mucha claridad. Los sucesores de Montoro necesitaban dar una respuesta a la comunidad y es ahí donde proliferaron las inauguraciones de unidades policiales, construcciones de nuevas comisarías y cuarteles, distribuciones de vehículos por todo el Estado, como una forma de exponer el trabajo policial. Se invirtió en recursos materiales, con alardes publicitarios, buscando atacar los efectos de los crímenes, cada vez más acongojantes, sin inversiones en las causas de la criminalidad, representadas principalmente por una estructura social cada vez más desorganizada. Las inauguraciones representaban una fiesta en las ciudades, en las que no faltaban ni música, ni guitarristas. Lo mismo ocurría con la creación de distritos, principalmente en la capital, donde la exigencia era mayor, pues los barrios crecían por todas las direcciones y el área geográfica se expandió mucho. En esa época, yo estaba destinado en el Deplan (Departamento de Planificación), y era uno de los encargados de la elaboración de las minutas de decretos que creaban distritos policiales. Venía la determinación de crear un distrito nuevo, por orden superior. Yo entraba en contacto con el titular del distrito de donde sería desmembrada la unidad, sabiendo sólo la localización de la nueva sede distrital y el resto, como, por ejemplo, la descripción de las divisas, quedaba a cargo nuestro. Nosotros nos dirigíamos al lugar con el mapa en la mano para ver las opciones, pues los emplazamientos tenían detalles que no constaban en el mapa y no siempre mostraban la realidad.

Algunas calles sólo existían en el papel y encontramos hasta una casa construida donde debería haber una calle. A veces, sabíamos de las razones, porque había una necesidad de justificación o exposición de motivos para anexar a la propuesta, otras veces no, y se creaba una justificación genérica.

Sólo sé que las inauguraciones eran muy concurridas, con la presencia de la población del barrio, que creía que la instalación de las unidades era un factor preponderante para que la criminalidad disminuyese.

**FBSP:** *Pero, ¿cuál era el criterio para la implementación de comisarías?*

**Roberto:** Creo que no había un criterio definido, porque, a mi entender, para que uno fuese elegido, había necesidad de optar por un objetivo para su creación y si eran múltiples las hipóte-

Yo era, por segunda vez, director de la Academia de Policía Civil de São Paulo y había un clima propicio para un entendimiento entre las policías. Eso sucedió en 2002.

sis, ¿cuál era la predominante? ¿El distrito tenía una dimensión territorial extensa? ¿Vamos a desmembrar la unidad en dos? ¿O tendría que ver con los lugares con índices de criminalidad? Pero, si la Policía Civil tiene actividades de policía judicial, y no de policía ostensiva, ¿cuál será el criterio predominante? ¿El análisis de la población? ¿La extensión territorial? ¿El acceso de la población al lugar, privilegiando la locomoción del público? ¿El análisis del transporte que sirve como acceso al futuro distrito? ¿Será un local centralizado para atender a toda la demanda de la comunidad, inclusive la residente en el área periférica que allí se dirija? ¿Hay inmuebles con este perfil en esta área?

Teniendo en cuenta la diversificación de criterios, con la rotación de dirigentes en el área de seguridad y la selección de criterios diferentes, dependiendo de cada caso, se hace difícil decir si el criterio era político o técnico. La presión de las comunidades por “más seguridad” pesaba en las decisiones administrativas, pasando por varios dirigentes que se manifestaban en los procesos generadores de la decisión final, inclusive el área económica, por eso se hacía difícil atribuir a cualquiera de ellos el peso mayor en la decisión final. Pero, tras la decisión tomada, el aprovechamiento político era inevitable. Como el dimensionamiento con relación al número de unidades no siempre fue muy correcto, hay ciudades del interior del Estado que poseen cantidad de distritos por encima de lo necesario, y se hace muy difícil cerrar una unidad policial. Me acuerdo que, después de la creación de un grupo de distritos en la capital, no me acuerdo bien si los de los números 47, 48 y 49, hubo una orden para hacer la adecuación territorial entre los distritos y seccionales de la Policía Civil con las compañías y batallones de la Policía Militar. Esos estudios de compatibilización de área duraron casi un año, debido a la localización de los inmuebles ya existentes, pero el decreto, bastante extenso, finalmente fue publicado, dentro de la estrategia gubernamental de unión de trabajo entre la Policía Civil y la Militar.

**FBSP:** *Durante el gobierno Covas hubo una tentativa de acercamiento de la Policía Militar a la Policía Civil. ¿Puede usted hablar un poco más a este respecto?*

**Roberto:** Yo era, por segunda vez, director de la Academia de Policía Civil de São Paulo y había un clima propicio para un en-

tendimiento entre las policías. Eso sucedió en 2002. El secretario Petrelluzzi sondó la viabilidad de realizar el curso superior de policía junto con comisarios de policía del penúltimo curso y oficiales superiores de la Policía Militar. Conversamos con el coronel Rui, entonces comandante de la Policía Militar, y lo arreglamos con el comisario general. Faltaba hablar con los comisarios. Explicamos lo que el gobierno pretendía y que la celeridad del inicio del curso dependía del acuerdo en hacerlo conjunto. Ellos aceptaron, querían llegar a lo más alto de la carrera y el curso era indispensable. El acto que normalizó el curso fue una resolución del secretario. Conseguimos juntar a tenientes coroneles y comisarios de 1ª clase. Al principio fue difícil, siendo una parte realizada en la Policía Militar y otra en la Academia. Con el tiempo fueron conversando y conociéndose, todos ellos, futuros dirigentes de la policía de São Paulo. La armonía duró seis años. En 2008, ocurrieron las primeras inconsistencias. Sé que está siendo difícil reiniciar el curso conjunto, pero el *Diario Oficial*, este año de 2010, publicó una Resolución del actual secretario de la Seguridad restituyendo el curso superior de policía. Hay previsión de que dé inicio en el mes de junio. Espero que salga bien ese nuevo intento de congregar a los policías de São Paulo...



**Policía y política: las marcas de la historia de São Paulo**  
*Delegado Roberto Genofre, entrevistado por Ana Maura Tomesani e Juliana Vinuto.*

## Reglas de publicación

- 1** Los trabajos para publicación en la Revista Brasileña de Seguridad Pública deberán estar inéditos en Brasil y su publicación no deberá estar pendiente en ningún otro lugar.
- 2** Los trabajos podrán ser enviados por e-mail, a la dirección revista@forumseguranca.org.br, o por correo ordinario, cuya correspondencia deberá ser enviada a la sede del Foro, localizada en Rua Teodoro Sampaio, 1020, cj. 1409 / 1410, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05406-050. En este caso, los textos deberán ser enviados en CD-R o CD-RW y con dos copias impresas en papel A4.
- 3** Los trabajos deberán tener entre 20.000 y 45.000 caracteres, incluyendo las notas a pie de página, los espacios y las referencias bibliográficas.
- 4** Se recomienda la utilización de procesadores de texto que graben en formatos compatibles tanto con programas ampliamente diseminados como, prioritariamente, con un software de código abierto.
- 5** Los artículos serán evaluados por la Comisión y el Consejo Editorial de la Revista, que serán los encargados de valorar inicialmente los textos enviados para publicación.
- 6** La Comisión Editorial de la Revista Brasileña de Seguridad Pública puede, en cualquier momento, solicitar la participación de consultores AD HOC para la emisión de informes de evaluación sobre los textos enviados.
- 7** La revista no está obligada a devolver los originales de las colaboraciones enviadas.
- 8** Los trabajos deberán estar precedidos de un breve Resumen, en portugués y en inglés, y de un Sumario.
- 9** Deberán señalarse las palabras clave (palabras o expresiones que formulen las ideas centrales del texto), con el fin de facilitar una posterior búsqueda del trabajo en la biblioteca. Vid ejemplo:  
  
PALABRAS CLAVE: Seguridad Pública, Violencia, Policías.
- 10** Los artículos deberán estar precedidos de una página en la cual se hará constar: el título del trabajo, el nombre del autor (o autores), dirección, teléfono, fax, e-mail y un brevísimo currículum con los principales títulos académicos y la principal actividad profesional ejercida. Se recomienda que el título sea sintético.
- 11** No se adeudarán los derechos de autor ni cualquier otra remuneración por la publicación de los trabajos en nuestra Revista, en cualquier tipo de medio impreso (papel) o electrónico (Internet, etc.).

El (la) autor(a) recibirá gratuitamente cinco ejemplares del número de la revista en la que se haya publicado su trabajo. La simple remesa del original para evaluación implica la autorización para publicación por la revista, en el caso de obtener informe favorable.

**12** La inclusión de cuadros o tablas y las referencias bibliográficas deberán seguir las siguientes orientaciones:

- a** Cuadros, mapas, tablas etc. deberán proveerse en archivos separados, con indicaciones claras, a lo largo del texto, de los lugares en que deben ser insertados.
- b** Las menciones a autores, en el discurrir del texto, siguen la forma — (Autor, fecha) o (Autor, fecha, página).
- c** Poner como notas a pie de página solamente las informaciones complementarias y de naturaleza sustancial, sin sobrepasar las 3 líneas.
- d** La bibliografía se incluirá al final del artículo, por orden alfabético.

### Citaciones bibliográficas

**Libro:** apellido(s) del autor (en caja alta) /COMA/ seguido del nombre (en caja alta y baja) /PUNTO/ fecha entre paréntesis /COMA/ título de la obra en cursiva /PUNTO/ nombre del traductor /PUNTO/ n° de la edición, si no es la primera /COMA/ lugar de la publicación /COMA/ nombre de la editorial /PUNTO/.

**Artículo:** apellido(s) del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en el ítem anterior) / “título del artículo entre comillas” /PUNTO/ nombre de la revista en cursiva /COMA/ volumen de la revista /COMA/ número de la edición /DOS PUNTOS/ numeración de las páginas.

**Obras colectivas:** apellido(s) del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en los ítems anteriores) / “título del capítulo entre comillas” /COMA/ in (en cursiva) / iniciales del nombre, seguidas del apellido(s) del/ de los organizador(es) /COMA/ título de la obra colectiva, en cursiva /COMA/ lugar de la publicación /COMA/ nombre de la editorial /PUNTO/.

**Tesis académicas:** apellido(s) del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en los ítems anteriores) /COMA/ título de la tesis en cursiva /PUNTO/ grado académico al que se refiere /COMA/ institución donde fue defendida /COMA/ tipo de reproducción /PUNTO/.



**FORO BRASILEÑO DE  
SEGURIDAD PÚBLICA**

Esta revista está financiada por la  
**Fundação Open Society Institute**

Los proyectos del Foro Brasileño de Seguridad Pública cuentan con el apoyo de la Ford Foundation y de la Fundación Tinker.



Visite la versión digital y también la versión en español en:  
**[www.forumseguranca.org.br/revista](http://www.forumseguranca.org.br/revista)**