

REVISTA  
BRASILEÑA  
DE **SEGURIDAD PÚBLICA**

Año V

Núm. 8

febrero/marzo 2011



**FORO BRASILEÑO DE  
SEGURIDAD PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

## Foro Brasileño de Seguridad Pública

Elizabeth Leeds – Presidente de Honor  
 Jéssé 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 e José Vicente Tavares dos Santos

### Asistente

Samira Bueno

### Equipo

Juliana Vinuto  
 Karina Fasson  
 Thaís Silva dos Santos

### Consejo editorial

Elizabeth R. Leeds (New York University – Nova Iorque/ Nova Iorque/  
 Estados Unidos)  
 Antônio Carlos Carballo (Policia Militar do Estado do Rio de Janeiro – Rio de  
 Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)  
 Christopher Stone (Harvard University – Cambridge/ Massachusetts/  
 Estados Unidos)  
 Fiona Macaulay (University of Bradford – Bradford/ West Yorkshire/ Reino  
 Unido)  
 Luiz Henrique Proença Soares (Via Pública – São Paulo/ São Paulo/ Brasil)  
 Maria Stela Grossi Porto (Universidade de Brasília – Brasília/ Distrito  
 Federal/ Brasil)  
 Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro/ Rio  
 de Janeiro / Brasil)  
 Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo – São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

### Colaboradores en esta edición

Adalton Marques /Adriana Loche / Alex Niche Teixeira /Andréa Ana  
 do Nascimento /Andréa Maria Silveira /Arthur Coelho Bezerra / Arthur  
 Trindade Maranhão Costa /Carolina Ricardo /Cristiane Gomes Marques  
 / Cristina Neme / Dayse Assuncao Miranda / Eduardo Paes Machado  
 / Fernanda dos Anjos / Frederico Almeida / Guilherme Aderaldo /  
 Ignacio Cano / Ivone Costa / João José Vasco Peixoto Furtado / José  
 Vicente Tavares / Klarissa Almeida Silva / Leticia Nuñez Almeida /  
 Ludmila Ribeiro / Luciane Patrício / Luis Flávio Saporì / Marcelle Figueira  
 / Marcelo Durante / Paula Poncioni / Paulo Jannuzzi / Renato Sérgio  
 de Lima / Robson Sávio Reis Souza / Rodrigo Alisson Fernandes /  
 Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo/ Vivian Ferreira Paes / Viviane Cubas /  
 Washington França da Silva

**Revisión de textos:** Vânia Regina Fontanesi

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

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

**Impresión:** Neoband

**Tirada:** 500 exemplares

**Dirección:** Rua Teodoro Sampaio, 1.020, cj. 1409 – Pinheiros São Paulo –  
 SP – 05406-050

**Teléfono:** (11)3081-0925

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

### Apoyo:

Open Society Institute e Ford Foundation.

## Sumário

	<b>Nota do Comitê Editorial</b> .....	<b>5</b>
<b>Artigos</b>	<b>La inseguridad en América Latina ¿Cómo estamos?</b> .....	<b>6</b>
	<i>Gino Costa</i>	
	<b>Análise dos investimentos em Segurança Pública no Brasil entre 2000 e 2009</b> .....	<b>38</b>
	<i>Oswaldo Martins de Morais Filho, Rebeca Dias Cario, Ronaldo Alves Nogueira</i>	
	<b>O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista</b> .....	<b>60</b>
	<i>Cesar Alves (Zare) Ferragi</i>	
	<b>Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: os desafios da polícia em sociedades democráticas</b> .....	<b>78</b>
	<i>Jacqueline Carvalho da Silva</i>	
	<b>Considerações sobre criminalidade: marginalização, medo e mitos no Brasil</b> .....	<b>90</b>
	<i>Geélison Ferreira da Silva</i>	
	<b>A polícia prende, mas a Justiça solta</b> .....	<b>106</b>
	<i>Herbert Toledo Martins, Dayane Aparecida Versiani e Eduardo Cerqueira Batitucci</i>	
	<b>O espaço penal e o indivíduo-presos: dinâmicas do espaço habitado</b> .....	<b>122</b>
	<i>Suzann Cordeiro</i>	
	<b>Para uma reflexão sobre os efeitos sociais do encarceramento</b> .....	<b>138</b>
	<i>Rafael Godoi</i>	
	<b>Policiais e o “bico”: a formação de redes de trabalho paralelo de segurança</b> .....	<b>156</b>
	<i>Daniel Chaves de Brito, Jaime Luiz Cunha de Souza e Roseane Magalhães Lima</i>	
	<b>Perfil das vítimas de crimes contra a mulher na Região Metropolitana de Belém</b> .....	<b>172</b>
	<i>Edson Marcos Leal Soares Ramos, Vanessa Mayara Souza Pamplona, Cássio Pinho dos Reis, Sílvia dos Santos de Almeida e Adrilayne dos Reis Araújo</i>	
	<b>Lições da Primeira Onda de Pesquisa e Ativismo sobre Femicídio</b> .....	<b>194</b>
	<i>Kathleen Staudt</i>	
<b>Memória</b>	<b>Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social</b> .....	<b>206</b>
	<i>Renato Vieira e Gilberto Protásio</i>	
<b>Regras de publicação</b>	.....	<b>220</b>

## Sumario

	<b>Nota de la Comisión Editorial</b> .....	<b>5</b>
<b>Artículos</b>	<b>La inseguridad en América Latina ¿Cómo estamos?</b> .....	<b>6</b>
	<i>Gino Costa</i>	
	<b>Análisis de las inversiones en Seguridad Pública en Brasil entre 2000 y 2009</b> .....	<b>38</b>
	<i>Oswaldo Martins de Morais Filho, Rebeca Dias Cario, Ronaldo Alves Nogueira</i>	
	<b>Koban y la institucionalización de la policía comunitaria en Sao Paulo</b> .....	<b>60</b>
	<i>Cesar Alves (Zare) Ferragi</i>	
	<b>Preservación del orden público y garantía de los derechos individuales: los desafíos de la policía en las sociedades democráticas</b> .....	<b>78</b>
	<i>Jacqueline Carvalho da Silva</i>	
	<b>Consideraciones sobre criminalidad: marginalización, miedo y mitos en Brasil</b> .....	<b>90</b>
	<i>Geélison Ferreira da Silva</i>	
	<b>La policía detiene, pero la Justicia suelta</b> .....	<b>106</b>
	<i>Herbert Toledo Martins, Dayane Aparecida Versiani e Eduardo Cerqueira Batitucci</i>	
	<b>El espacio penal y el individuo-presos: dinámicas del espacio habitado</b> ...	<b>122</b>
	<i>Suzann Cordeiro</i>	
	<b>Para una reflexión sobre los efectos sociales del encarcelamiento</b> .....	<b>138</b>
	<i>Rafael Godoi</i>	
	<b>Los policías y el segundo empleo: la formación de redes de trabajo paralelo de seguridad</b> .....	<b>156</b>
	<i>Daniel Chaves de Brito, Jaime Luiz Cunha de Souza e Roseane Magalhães Lima</i>	
	<b>Perfil de las víctimas de delitos contra la mujer en la Región Metropolitana de Belén</b> .....	<b>172</b>
	<i>Edson Marcos Leal Soares Ramos, Vanessa Mayara Souza Pamplona, Cássio Pinho dos Reis, Silvia dos Santos de Almeida e Adrilayne dos Reis Araújo</i>	
	<b>Lecciones de la primera ola de investigación y activismo sobre feminicidio</b> .....	<b>194</b>
	<i>Kathleen Staudt</i>	
<b>Memoria</b>	<b>Gestión para resultados en la seguridad pública en Minas Gerais: un análisis sobre el uso de indicadores en la gestión de la Policía Militar y en el Sistema de Defensa Social</b> .....	<b>206</b>
	<i>Renato Vieira e Gilberto Protásio</i>	
<b>Reglas de publicación</b>	.....	<b>220</b>

## Nota de la comisión editorial

**E**l volumen ocho representa el punto de madurez de la RBSP, en la medida en que incorpora todas las recomendaciones indicadas por el SciELO Brasil, que es el principal Índice de publicaciones periódicas científicas en nuestro país. Tras casi tres años de análisis, está previsto que la RBSP integre la colección de publicaciones periódicas del SciELO a partir de finales de 2011, después de ultimados los pequeños ajustes sugeridos por los especialistas que evaluaron nuestra solicitud de adhesión al SciELO.

Entre dichos ajustes, destacamos el cambio que hemos hecho para poner más en claro la misión y las reglas de publicación de la Revista Brasileña de Seguridad Pública, explicitando nuestra posición en el fomento de la publicación de textos inéditos con la producción de conocimiento científico sobre seguridad pública en Brasil.

De la misma forma, aumentamos el número de artículos publicados y pretendemos ofrecer diferentes visiones sobre el área, incluyendo perspectivas regionales y/o territoriales, como demuestra el artículo de Gino Costa, del Perú, que abre este número de la RBSP 8.

Por último, el momento vivido por la Revista Brasileña de Seguridad Pública permite conmemorar la consolidación de este otro canal de disseminación de la producción científica brasileña sobre los temas asociados al campo de la seguridad pública. Sin embargo, lo más importante es constatar que entre sus colaboradores, policías y no policías comparten las páginas de la Revista para discutir, en un mismo lenguaje, sobre los sentidos y derroteros de esta área.

Sin lugar a dudas, eso es motivo de alegría para los asociados del Foro Brasileño de Seguridad Pública. Y es, igualmente, el resultado de la dedicación de un equipo, de autores y colaboradores en torno al proyecto de hacer avanzar el debate cualificado sobre estos temas; de reflexionar sobre qué modelo de seguridad pública es compatible con la democracia brasileña.

Les deseamos una buena lectura.

La comisión editorial

# La inseguridad en América Latina ¿Cómo estamos?

## Gino Costa

*Presidente de Ciudad Nuestra y consultor en seguridad pública y ciudadana. Ha sido ministro del Interior, presidente del Instituto Nacional Penitenciario, defensor adjunto para los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo y funcionario de las Naciones Unidas. Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Ph. D. en Historia Contemporánea por la Universidad de Cambridge, Inglaterra.*

Lima - Peru

 [ginocosta@ciudadnuestra.org](mailto:ginocosta@ciudadnuestra.org)

### Resumen

*Este artículo, de carácter descriptivo, presenta la situación de la seguridad en los países de América Latina y su evolución durante los últimos años a la luz de cuatro indicadores: tasa de homicidios por 100.000 habitantes, victimización por hogares, percepción de temor y confianza policial. La información se presenta de manera agregada para toda la región, por subregiones, que incluyen México y Centroamérica, los países andinos y el Cono Sur. También se incluyen los países del Caribe y Canadá y Estados Unidos cuando existe información disponible. Se hace un esfuerzo inicial por establecer las relaciones causales entre estos indicadores. No se pretende, sin embargo, explicar la evolución de los indicadores ni dar cuenta de sus factores causales.*

### Palabras clave

*Inseguridad, homicidios, victimización, percepción de inseguridad, confianza policial, América Latina.*

**E**xisten múltiples indicadores para medir la inseguridad y la violencia. Los tres más importantes son la victimización, la percepción de inseguridad y la confianza de la gente en las instituciones encargadas de la seguridad. La primera mide la ocurrencia real de hechos de violencia o de despojo. La segunda mide el temor de la gente ante la probabilidad de que ocurran hechos de violencia o de despojo. La tercera, también llamada segurabilidad, evalúa la confianza de la gente frente a la posibilidad de que dichos hechos sean prevenidos, o investigados y sancionados adecuadamente en caso de que ocurran (PNUD Costa Rica, 2006: 46).

Estos indicadores se presentan de forma agregada para América Latina como región<sup>1</sup> y para sus subregiones, así como, si hubiere información disponible, para el Caribe, por un lado, y para Canadá y Estados Unidos, por el otro. Las subregiones en que hemos dividido América Latina son tres, a saber, México y Centroamérica, incluyendo Belice, cuando existe información disponible; la Región Andina, incluyendo Venezuela; y el Cono Sur, incluyendo Brasil y Paraguay. Cuando hay información disponible, en el Caribe se incluye, además de República Dominicana, a Jamaica, Trinidad y Tobago, Surinam y Guyana.

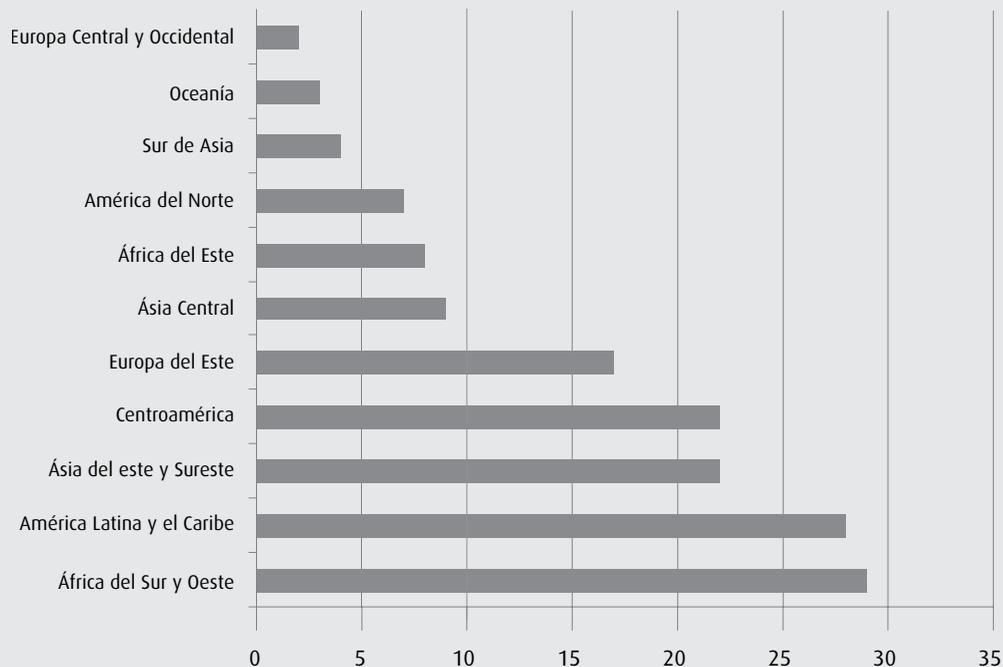
## Victimización

Los indicadores más confiables para medir la ocurrencia real de hechos de violencia o de despojo son los homicidios y las encuestas de victimización. Éstos tienen la ventaja de facilitar la comparación. Para que esto sea posible la medición de los homicidios se hace en función de una tasa por 100.000 habitantes. La victimización puede ser solo directa o directa e indirecta. En el primer caso el encuestado afirma haber sido víctima de un delito en un período determinado. En el segundo, el encuestado responde no solo por él o ella, sino por los miembros de su hogar. En esta sección nos referiremos a la victimización por hogares, es decir, la que incluye al encuestado y sus parientes más directos.

## Homicidios

Según la información más reciente sobre homicidios en el mundo a la que se ha tenido acceso, publicada el 2007 en un estudio del Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), y citada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2009), América Latina y el Caribe constituye la segunda región con las más altas tasas de homicidios por 100.000 habitantes en el mundo (28), después de África del Sur y del Oeste (29). En el otro extremo se ubican Europa Central y Occidental (2), Oceanía (3), el Sur de Asia (4) y América del Norte (7).

## Gráfico 1 Homicidios por 100.000 habitantes Subregiones del Mundo

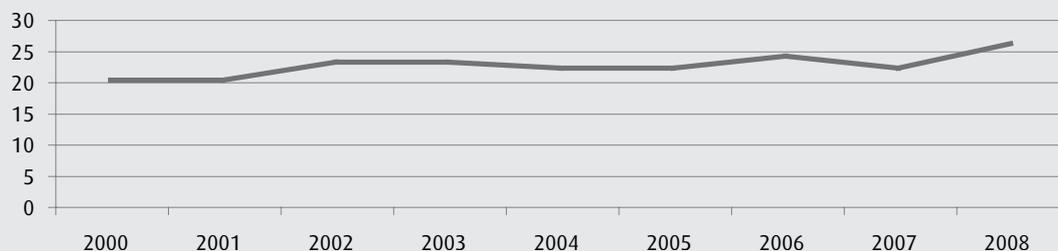


Fuente: BID (2009), Propuesta: Marco de referencia para la acción en el área de seguridad y convivencia ciudadana. Washington D.C., BID.

Esta información debe ser tomada con cautela porque no se encuentra actualizada, en tanto utiliza cifras de “2002 o años más recientes”. Coincide con el Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud elaborado el 2002 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), según el cual las Américas se situaban en segundo lugar a nivel mundial, después del África, con una tasa de alrededor de 20 homicidios por 100.000 habitantes.

Veamos, ahora, cómo evolucionaron los homicidios en América Latina durante la última década. En el gráfico 2 se percibe un leve incremento, iniciándose el período con una tasa de 20 en los años 2000 y 2001, y concluyendo en 22-26 el 2007-2008. Entre el primer y el segundo quinquenio se registra un incremento de 9%, con un promedio para todo el período de 22 homicidios por 100.000 habitantes.

## Gráfico 2 Homicidios por 100.000 habitantes América Latina / 2000-2008



*Nota: Falta información para Brasil (2000-2003), Honduras (2000-2001), Bolivia y Chile (2000), y Argentina y Paraguay (2008).*

*Fuentes:*

*DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal; y, GONZÁLEZ, Pablo A. (2010), Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas. Santiago de Chile, FLACSO Chile y BID, pp. 60-62 (México, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil)*

*PNUD (2009), Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Colombia, PNUD, p. 69 (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá)*

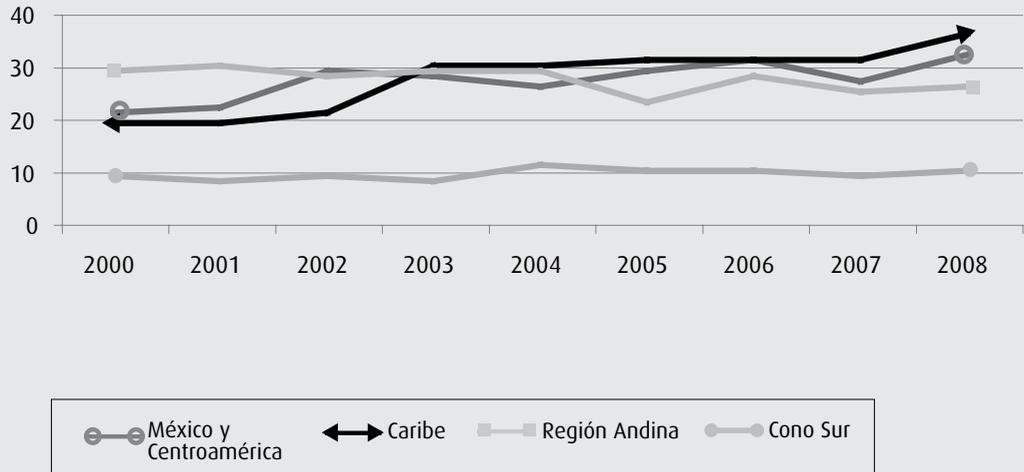
*CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES (CES) – DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA E INCLUSIÓN (2010), Boletín 2009. Cifras de criminalidad y violencia. Caracas, CES, p. 7 (Venezuela)*

*•Ciudad Nuestra (Perú)  
Elaboración: Ciudad Nuestra*

Tres de las cuatro subregiones de América Latina y el Caribe tienen tasas de homicidios muy altas y muy similares. Es el caso del Caribe, México y Centroamérica, y los países andinos, que cuentan con tasas promedio para la última década (2000-2008) de 28, 27 y 27, respectivamente. Estas tasas tanto triplican el promedio mundial de 8.8 (OMS 2002) como el límite de 10, a partir del cual, de acuerdo a la OMS, nos encontramos frente a una epidemia de salud. Dentro de América Latina, sin embargo, los países del Cono Sur presentan una tasa promedio de 9, que coincide con la media global.

Como se puede ver en el gráfico 3 estos promedios ocultan la evolución anual que ha tenido la tasa en cada subregión. En efecto, mientras que en el Cono Sur se mantuvo estable, en México y Centroamérica y en el Caribe se incrementó significativamente, pasando la primera de 21-22 el 2000-2001 a 27-32 el 2007-2008, y la segunda de 19-19 a 31-36. Los países andinos, en cambio, experimentaron una caída significativa, pues luego de comenzar la década en 29-30 la concluyeron en 25-26.

**Gráfico 3**  
**Homicidios por 100.000 habitantes**  
Subregiones de América Latina y el Caribe / 2000-2008

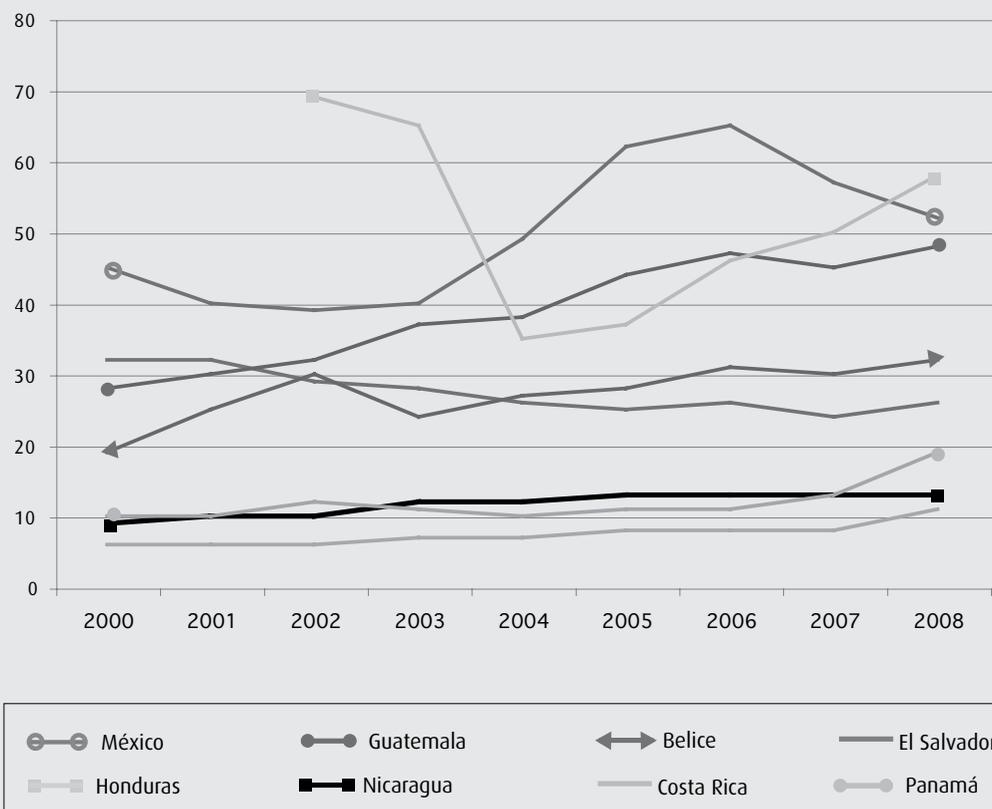


Fuentes:  
 DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal; y, GONZÁLEZ, Pablo A. (2010), *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. Santiago de Chile, FLACSO Chile y BID, pp. 60-62 (México, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil)  
 PNUD (2009), *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. Colombia, PNUD, p. 69 (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá)  
 BID (2009), *Propuesta: Marco de referencia para la acción en el área de seguridad y convivencia ciudadana*. Washington D.C. (Jamaica, Trinidad y Tobago, y Guyana)  
 CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES (CES) – DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA E INCLUSIÓN (2010), *Boletín 2009. Cifras de criminalidad y violencia*. Caracas, CES, p. 7 (Venezuela)  
 Ciudad Nuestra (Perú)  
 Elaboración: Ciudad Nuestra

La subregión México y Centroamérica cuenta con tres grupos de países claramente diferenciados. Por un lado, los del triángulo norte de América Central, con tasas promedio para la década que oscilan entre 40 y 50 homicidios por 100.000 habitantes, las más altas de América Latina y el Caribe, junto con Colombia, Venezuela y Jamaica. Un segundo grupo, que se ubica en el otro extremo con tasas bajas no mayores de 12, donde destacan Costa Rica (7), Nicaragua (12) y Panamá (12). Estos países se ubican ligeramente por encima de Chile (2), Uruguay

(6), Argentina (7) y Perú (8), que cuentan con las tasas más bajas de la región. Cabe notar que las tasas de Costa Rica, Panamá y Nicaragua se fueron incrementando lenta y sostenidamente, en el caso de las dos primeras duplicándose entre el 2000 y el 2008. Entre ambos grupos se ubican México y Belice, con tasas que oscilan entre 20 y 30. Paradójicamente, México mostró una tendencia a la baja con una tasa de 32-32 a inicios de la década y 24-26 el 2007-2008, justo cuando se iniciaba la ofensiva del presidente Calderón contra el narcotráfico.

**Gráfico 4**  
**Homicidios por 100.000 habitantes**  
México y Centroamérica / 2000-2008

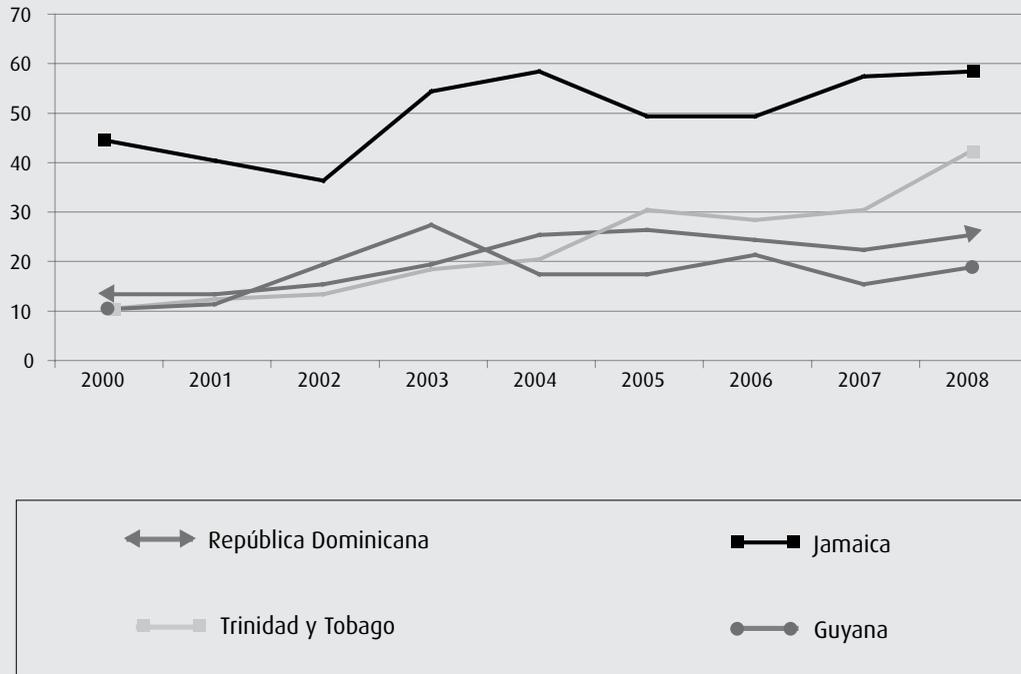


Fuentes:  
DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal; y, GONZÁLEZ, Pablo A. (2010), *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. Santiago de Chile, FLACSO Chile y BID, pp. 60-62 (México).  
PNUD (2009), *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. Colombia, PNUD, p. 69 (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá)  
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Los cuatro países del Caribe se pueden dividir en dos grupos claramente diferenciados. En uno se encuentra Jamaica con una tasa promedio de casi 50 homicidios por 100.000 habitantes. En el otro, Guyana, República Dominicana y Trinidad y Tobago, con tasas promedio bastantes menores, aunque no bajas, de 17, 20 y 23, respectivamen-

te. Todos los países caribeños experimentaron incrementos importantes. Jamaica pasó de 44-40 el 2000-2001 a 57-58 el 2007-2008, constituyendo estas dos últimas las más altas tasas en la región en dichos años. República Dominicana y Guyana duplicaron su tasa, y Trinidad y Tobago pasó de 10-12 a 30-42, acercando sus tasas a las de Jamaica.

Gráfico 5  
Homicidios por 100.000 habitantes  
Caribe / 2000-2008

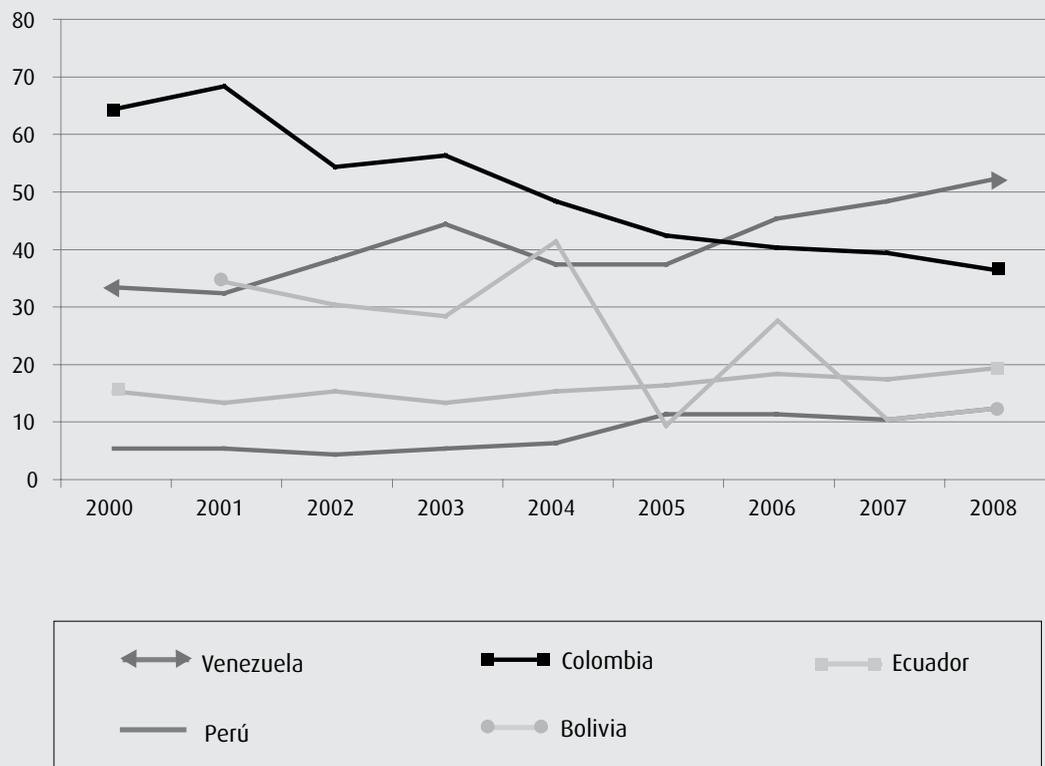


Fuentes:  
DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTI, Cristóbal; y GONZÁLEZ, Pablo A. (2010), *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. Santiago de Chile, FLACSO Chile y BID, pp. 60-62 (República Dominicana)  
BID (2009), *Propuesta: Marco de referencia para la acción en el área de seguridad y convivencia ciudadana*. Washington D.C. (Jamaica, Trinidad y Tobago, y Guyana).  
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Los cinco países andinos se pueden dividir en tres grupos. El primero, constituido por Colombia (50) y Venezuela (41), con tasas promedio para la década que están entre las más altas de la región. En el medio se encuentran Ecuador (16) y Bolivia (24). En el otro extremo Perú, con una tasa de 8, entre las más bajas de la región. No obstante, Perú ha duplicado su tasa en la década, mientras

que Ecuador la ha incrementado levemente y Venezuela de manera muy significativa, pasando de 33-32 el 2000-2001 a 48-52 el 2007-2008. A pesar de estos incrementos, esta subregión experimentó una caída importante en sus tasas agregadas, sobre todo por la evolución a la baja de Colombia, que pasó de 64-68 a 39-36, y de Bolivia, que experimentó una reducción del 66%.

**Gráfico 6**  
**Homicidios por 100.000 habitantes**  
Países Andinos / 2000-2008

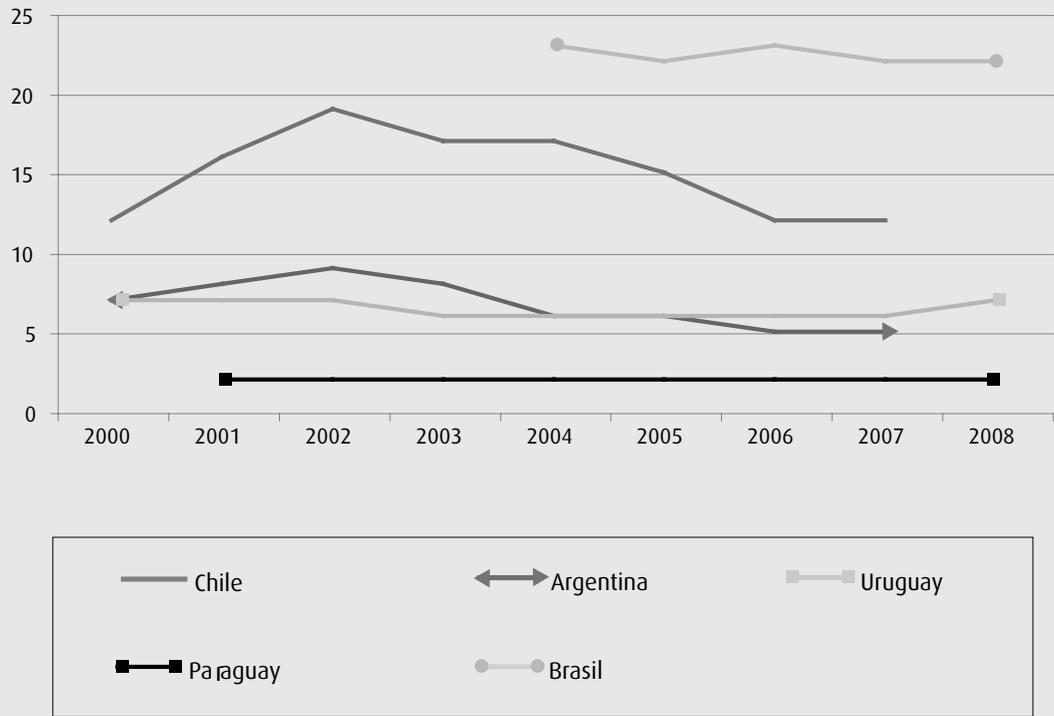


Fuentes:  
DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal; y GONZÁLEZ, Pablo A. (2010), *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. Santiago de Chile, FLACSO Chile y BID, pp. 60-62 (Colombia, Ecuador y Bolivia).  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES (CES) – DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA E INCLUSIÓN (2010), *Boletín 2009. Cifras de criminalidad y violencia*. Caracas, CES, p. 7 (Venezuela).  
Ciudad Nuestra (Perú).  
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Los países del Cono Sur se pueden dividir en dos grupos. Chile (2)<sup>2</sup>, Uruguay (6) y Argentina (7) cuentan con las tasas promedio más bajas de la región, mientras que Paraguay (15) y Brasil (22) tienen tasas que llegan a duplicar el promedio mundial, aunque no son

de las más altas en la región. Chile, Uruguay y Brasil han mantenido sus tasas estables, en tanto que Argentina las ha reducido levemente y Paraguay, luego de un incremento importante, cerró la década con la misma tasa que al inicio.

Gráfico 7  
Homicidios por 100.000 habitantes  
Cono Sur / 2000-2008



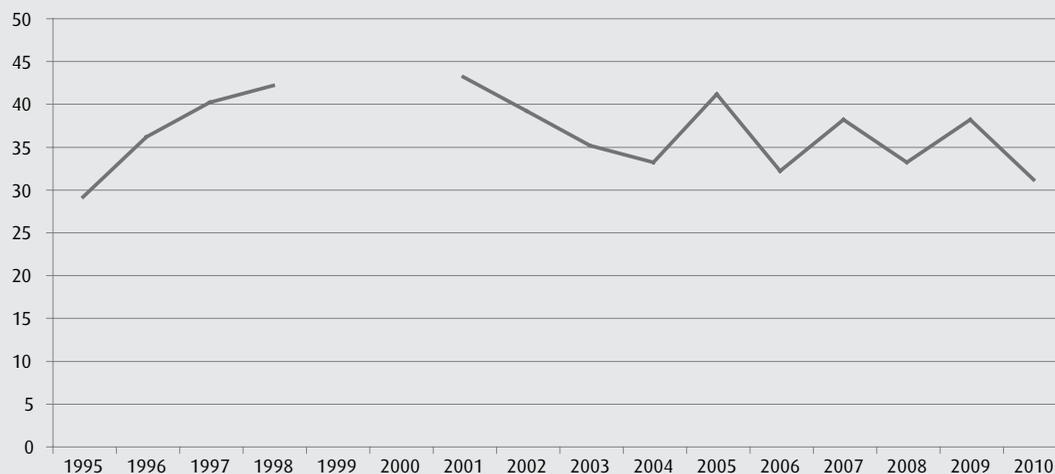
Fuentes:  
DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal; y GONZÁLEZ, Pablo A. (2010), *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. Santiago de Chile, FLACSO Chile y BID, pp. 60-62 (Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil).  
Elaboración: Ciudad Nuestra

### Victimización por hogares

Entre 1995 y el 2010 el Latinobarómetro midió la victimización por hogares para América Latina, incluyendo República Dominicana. La pregunta utilizada fue “¿Ha sido usted o algún pariente asaltado, agredido o víctima de un delito en los últimos doce meses?”. Aunque faltan algunos años (1999 y 2000), tenemos una buena idea de cómo ha evolucionado este indicador durante el período. En general, se ha observado una alza importante entre 1995

y 2001 de 29% a 43%, y una caída también significativa del 2001 a 2006, de 43% a 32%. El último quinquenio el indicador ha subido y bajado ligeramente en dos oportunidades. Si dividimos el período en tres quinquenios (1995-1998, 2001-2005 y 2006-2010), tenemos que la tasa se mantiene relativamente estable entre los dos primeros (36.8% y 38.2%) y cae el tercero (34.4%), lo que da cuenta de una evolución positiva, con una caída de la victimización en 10% los últimos cinco años.

**Gráfico 8**  
**Victimización por hogares**  
América Latina / 1995-2010 (%)



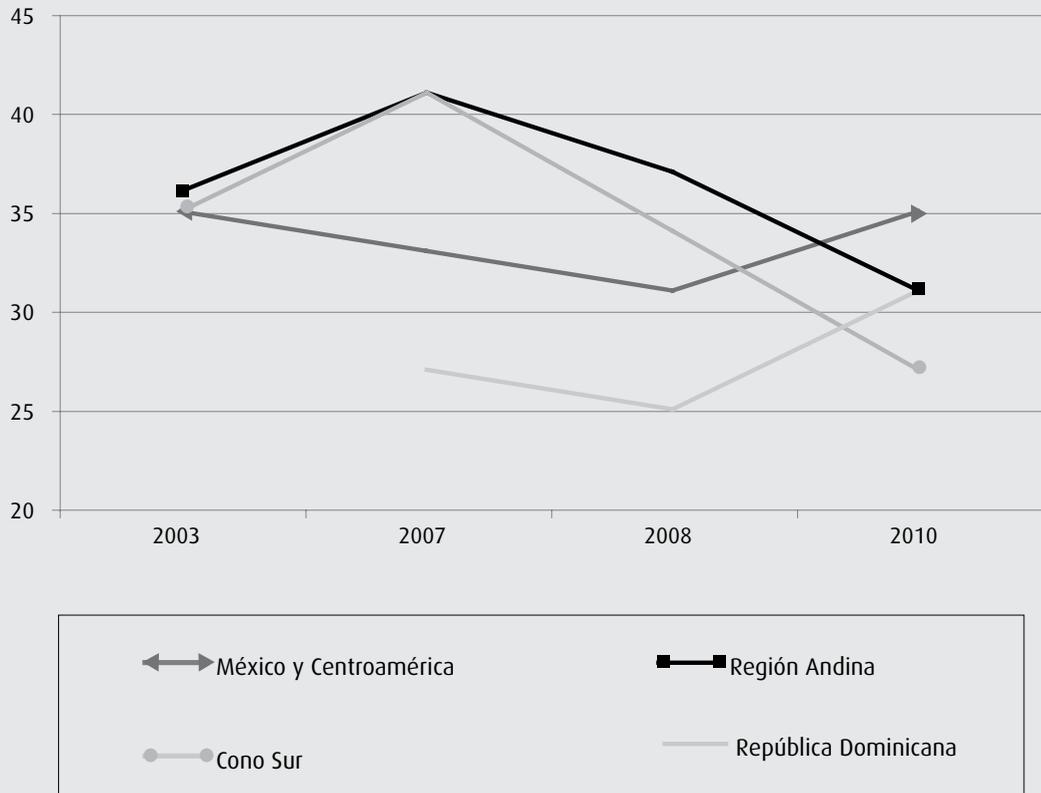
Fuente: Latinobarómetro 2010.

El promedio de victimización por hogares al año durante el período 1995-2010 es de 36.4%, una tasa elevada si se compara con el 15.7% promedio que arrojó la última Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (Enicriv/Enicris 2004-2005), realizada entre 30 países desarrollados de América del Norte, incluyendo México, Europa Occidental y Japón. Las tasas más elevadas entre estos países correspondieron a Nueva Zelanda (21.5%), Reino Unido (21%), Países Bajos (19.7%), Suiza (18.1%), Estados Unidos (17.5%) y Canadá (17.2%), con tasas que representaron un poco menos de la mitad o la mitad del promedio latinoamericano. Las tasas más bajas las obtuvieron España (9.1%), Japón (9.9%) y Portugal (10.4%), 3.5 veces menores que nuestro promedio regional. Alemania, Francia e Italia contaron con tasas promedio entre 12% y 13%.

Lamentablemente, el Latinobarómetro solo ofrece victimización por hogares desagregada por países para los años 2003, 2007, 2008 y 2010. De acuerdo a esa información, los países andinos contaron con la tasa promedio más elevada (36%), seguidos muy de cerca por México y Centroamérica y el Cono Sur, con 34% cada uno, y algo más lejos por República Dominicana (28%). Aquí, lo que llama la atención es la similitud de los resultados entre las regiones. A diferencia de los homicidios, las tasas del Cono Sur son muy similares a las del resto de la región.

La evolución de la victimización por hogares en los países andinos y el Cono Sur son muy parecidas, con un pico de 41% el 2007 y una caída sostenida desde entonces, a 30% en los Andes y a 27% en el sur. En cambio, México y Centroamérica después de una caída importante el 2007 y el 2008 regresó a su punto de partida de 35%.

**Gráfico 9**  
**Victimización por hogares**  
Subregiones de América Latina y el Caribe / 2003-2010 (%)

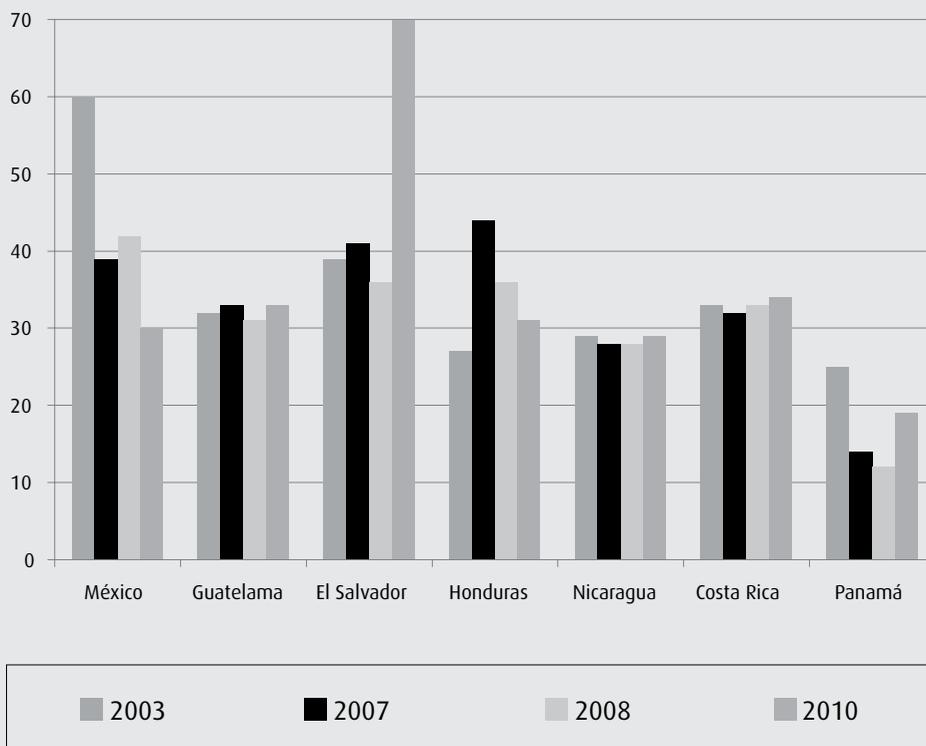


Fuente: Latinobarómetro.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Cada subregión cuenta con países con altas tasas de victimización y otros con tasas más bajas. En México y Centroamérica se distinguen claramente tres grupos. El Salvador, con la tasa promedio más alta de toda la región (47%), seguido de cerca por México, con 43%. En el caso de El Salvador llama la atención la tasa de 71% para el 2010, que eleva significativamente su promedio. En el caso de México se constata

una caída a la mitad en relación al 2003. En el otro extremo se encuentra Panamá, con un promedio de 18%. En el medio están el resto de países, que fluctúan entre 29% y 35%. En esta subregión los países con más altas tasas de victimización coinciden, grosso modo, con los países con mayor violencia homicida, mientras que los países menos victimizados también cuentan con tasas de homicidios menores.

**Gráfico 10**  
**Victimización por hogares**  
México y Centroamérica / 2003-2010 (%)

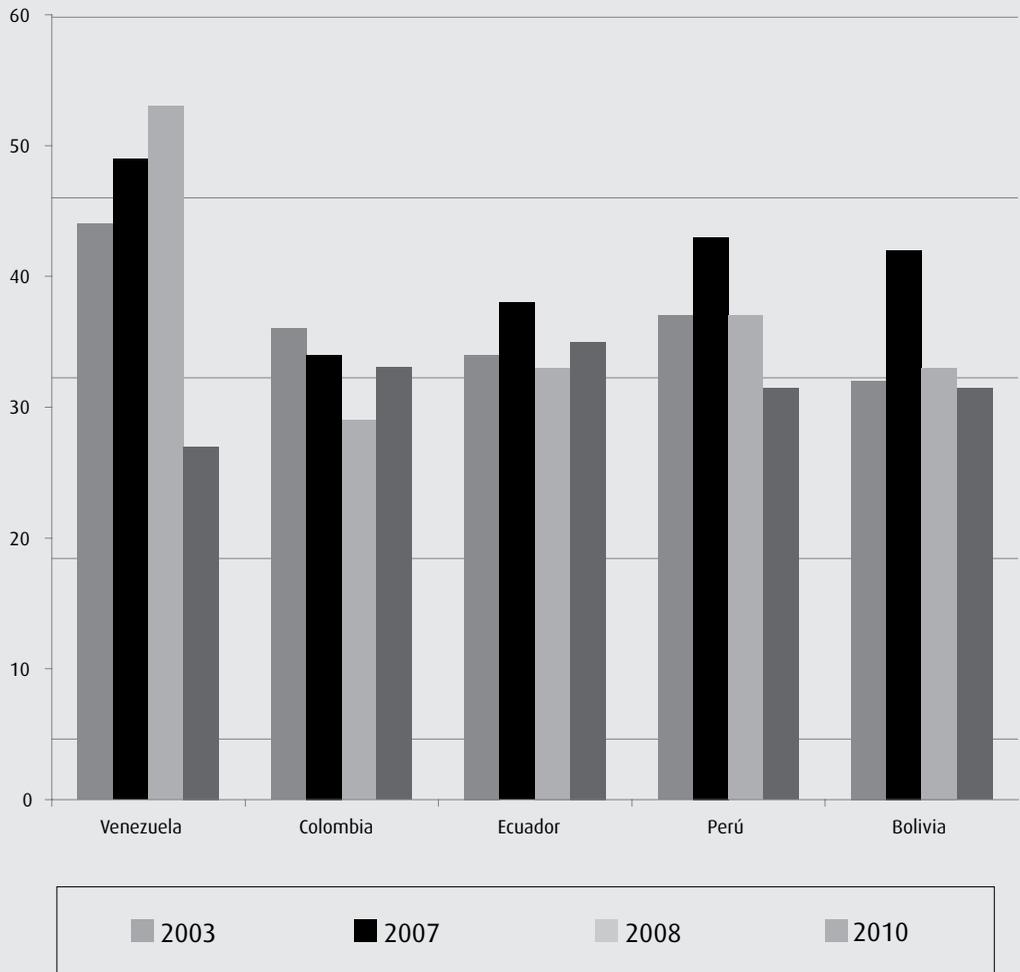


Fuente: Latinobarómetro.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.

En los países andinos hay dos grupos. Uno constituido por Venezuela, con una tasa promedio de 43% y el segundo integrado por el resto de países, que fluctúan entre 33% y 37%. Llama la atención la alta tasa promedio de Perú (37%), que lo ubica en el quinto lugar en América Latina, debajo de El Salvador, Venezuela, México y Argentina, en contraste con sus bajas tasas de homicidio. Además,

su tasa cae significativamente entre el 2007 y el 2010, de 43% a 29%, período en el cual los homicidios se duplicaron en relación con el quinquenio anterior. Es curioso que en los Andes la tasa promedio de victimización por hogares más baja la tenga Colombia (33%), país con una de las tasas de homicidios más altas, pese a la reducción que experimentó los últimos años.

**Gráfico 11**  
**Victimización por hogares**  
Países Andinos / 2003-2010 (%)

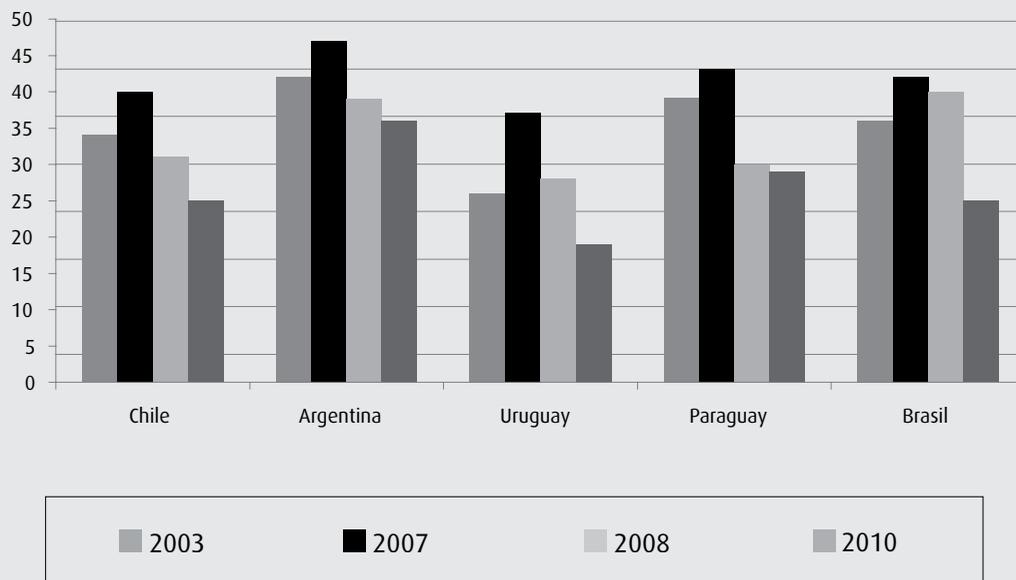


Fuente: Latinobarómetro.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.

El Cono Sur cuenta hasta con tres grupos diferentes. En el primero está Argentina con una tasa promedio de 41%, la cuarta más alta de toda la región. Este resultado también llama la atención si se tiene en cuenta sus bajas tasas de homicidios. En el otro extremo se ubica

Uruguay, con la segunda tasa de victimización más baja (27%), que coincide también con muy bajas tasas de homicidios. En el medio se ubican Chile, Paraguay y Brasil. En el caso de Chile su tasa tampoco parece corresponder con su bajísima tasa de homicidios.

**Gráfico 12**  
**Victimización por hogares**  
Cono Sur / 2003-2010 (%)



Fuente: Latinobarómetro.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Como ha quedado demostrado en esta sección, es difícil establecer un patrón de relación entre las tasas de homicidios y la victimización. En América Latina y el Caribe se presentan dos tipos de relación. Primero, aquella donde existe una correspondencia entre altas tasas de homicidios y de victimización. Es lo que, en general, ocurre con las subregiones de México y Centroamérica, el Caribe y los países andinos. Segundo, aquella donde no existe correspondencia entre las tasas de homicidios y las de victimización. Es lo que ocurre en el Cono Sur, que tiene bajas tasas de violencia homicida y altas tasas de victimización, especialmente en Argentina, Chile y Uruguay. Lo mismo ocurre en Nicaragua, Costa Rica y Panamá, aunque

sus tasas de victimización, siendo altas, son bastante más bajas que las de los países con altas tasas de homicidios, como los del triángulo norte de América Central. Caso similar es el de Perú. El mismo tipo de relación existe, aunque en sentido contrario, en el caso de Colombia, con altas tasas de violencia homicida y bajas tasas en victimización.

Lo anterior indicaría que los elementos causales de uno y otro fenómeno son diferentes. Ahondar en ellos y dar cuenta de la variedad de interrelaciones entre ambos fenómenos es un desafío de la mayor importancia para entender la dinámica de la inseguridad, la violencia y el delito en América Latina y el Caribe.

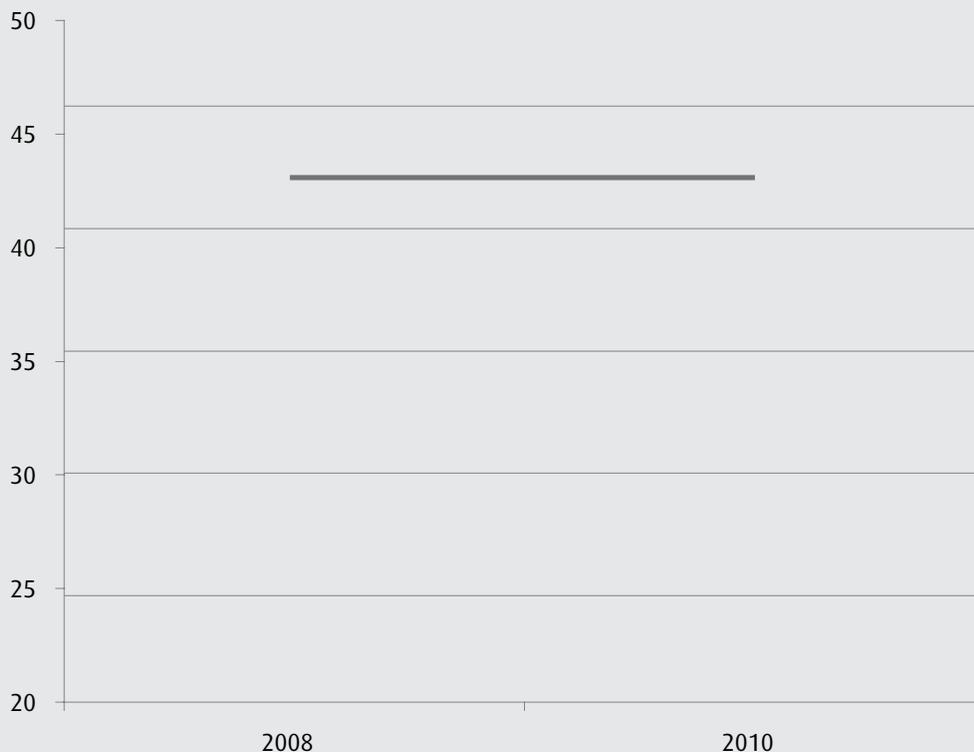
## Percepción de inseguridad

El Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP, por sus siglas en inglés) ha desarrollado el Barómetro de las Américas, que es un instrumento de medición de las percepciones ciudadanas sobre gobernabilidad y democracia. Tanto el 2008 como el 2010 evaluó, por primera vez, la percepción de inseguridad en todos los países de la región, medida a partir de la siguiente pregunta: “Hablando del lugar

donde usted vive, y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿se siente muy seguro, algo seguro, algo inseguro o muy inseguro?”. Las cifras que se presentan a continuación dan cuenta del porcentaje de los encuestados que respondieron sentirse algo o muy inseguros.

Las cifras agregadas para la región muestran que la percepción de inseguridad se mantuvo estable entre el 2008 y el 2010, en una tasa de 43%.

**Gráfico 13**  
**Percepción de inseguridad**  
América Latina / 2008 y 2010 (%)



*Fuente: Latinobarómetro.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.*

Este indicador está directamente asociado al temor de la gente de ser víctima de un delito patrimonial. En ese sentido, parecería tener una relación más directa con la victimización, que mide la ocurrencia de delitos, la mayoría de los cuales son patrimoniales, que con los homicidios. No obstante, como se recordará, la victimización por hogares bajó levemente de 33% a 31% entre el 2008 y el 2010, lo que no parece haber afectado la percepción de inseguridad.

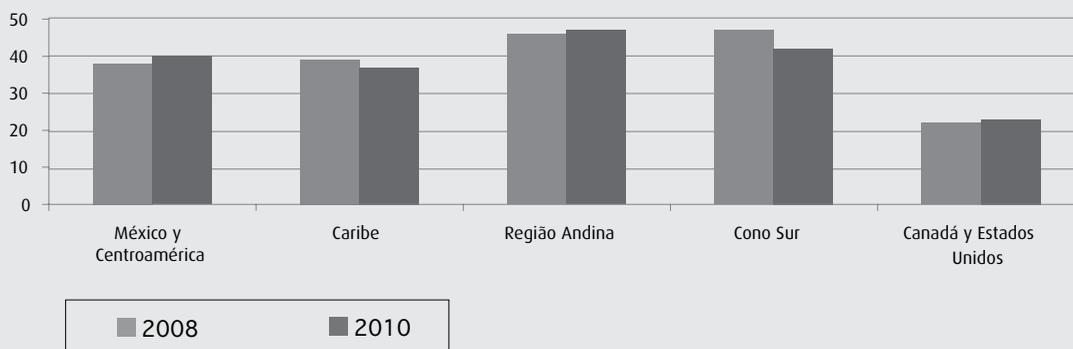
Este indicador también podría estar asociado, de manera indirecta, a la confianza de la ciudadanía en sus instituciones policiales, por cuanto son éstas las que más podrían hacer para prevenir una futura victimización. Si la confianza en su capacidad de prevención es baja, la percepción de peligro será elevada. Como se verá más adelante, la confianza en las policías durante el último quinquenio mejoró en relación con los anteriores, aunque entre el 2007 y el 2009 el indicador cayó de 39% a 34%. Esta leve caída no parece haber afectado directamente el índice de percepción de inseguridad, que se mantuvo estable en 43%, sal-

vo a través de un efecto de compensación por la caída de la tasa de victimización en un 10%.

En cualquier caso, a la luz de la evidencia, parecería prematuro sacar conclusiones sobre las relaciones en América Latina entre la percepción de inseguridad, la victimización y la confianza en las policías, considerando que solo se cuenta con mediciones para dos años, un período demasiado corto. Se requiere de una secuencia más larga para obtener conclusiones más definitivas.

En las Américas, las cuatro subregiones de América Latina y el Caribe muestran una alta percepción de inseguridad, a diferencia de Canadá y Estados Unidos. Los países andinos son los que cuentan con los mayores índices (más de 45%), seguidos de cerca por los países del Cono Sur, con tasas superiores al 40%, mientras que México y Centroamérica se ubican un poco más atrás, muy cerca del 40%, y el Caribe por debajo de este nivel. Los índices de Canadá y Estados Unidos ascienden a la mitad de los que corresponden a los países andinos y del Cono Sur.

**Gráfico 14**  
**Percepción de inseguridad**  
Subregiones de las Américas / 2008 y 2010 (%)

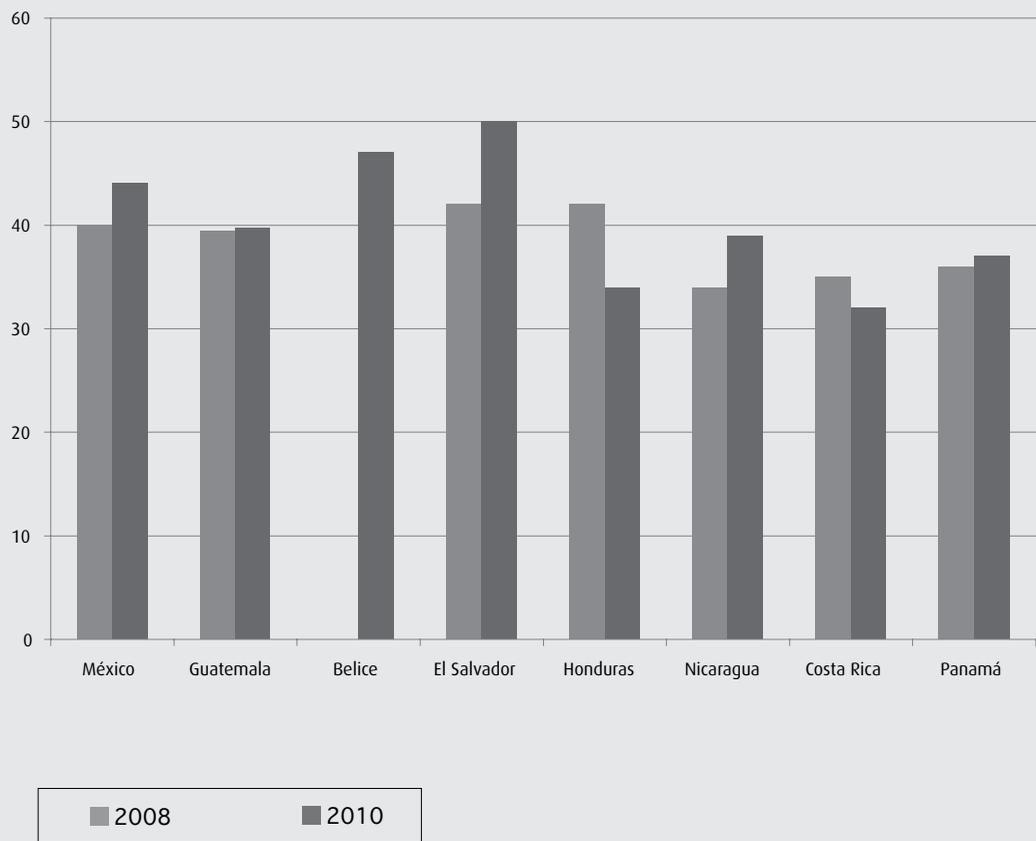


Fuente: Latinobarómetro.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.

En México y Centroamérica se distinguen dos grupos. Uno con tasas de percepción de inseguridad superiores a 40% y otro con tasas entre 30% y 40%. Entre los primeros se incluyen México, Guatemala y El Salvador, países con las más altas tasas de homicidios y de victimización de la subregión. Entre los segundos se encuentran Nicaragua, Costa Rica y Panamá, que coincidentemente cuentan con las tasas de homicidios y de victimización más bajas de la

subregión. En este caso, la percepción de temor parece tener relación directa con los niveles de homicidios y de victimización, aunque la diferencia de niveles de temor entre países es menor que lo que indicarían los grados de violencia y criminalidad. El caso de Honduras es curioso, pues su nivel de temor se ubica por debajo del promedio de la subregión, pese a que sus tasas de homicidios y victimización harían suponer que debería encontrarse en el primer grupo.

**Gráfico 15**  
**Percepción de inseguridad**  
México y Centroamérica / 2008 y 2010 (%)

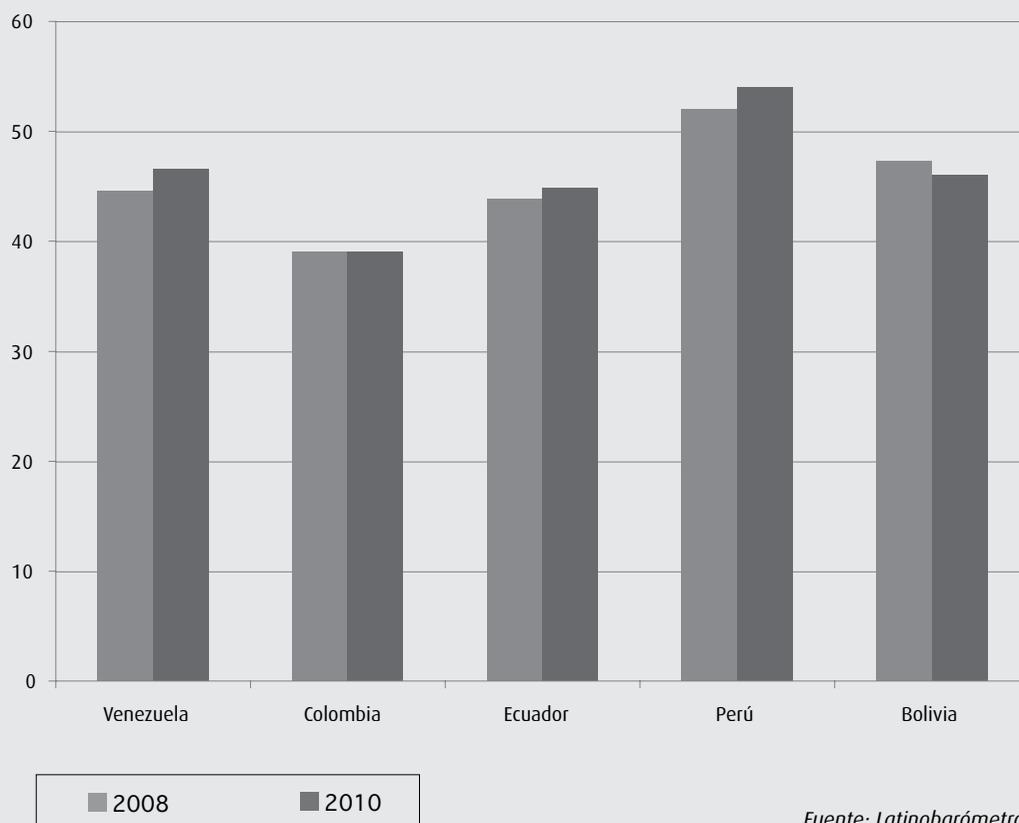


Fuente: Latinobarómetro.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Entre los andinos, el Perú es el país con más temor, con una tasa promedio de 53%, la segunda más alta de la región, mientras que Colombia es el que tiene menos temor (39%), incluso inferior a los países del Cono Sur (45%). Este es otro hecho curioso, por cuanto el Perú es el país con tasas de homicidios más bajas de la subregión, en tanto que Colombia tiene las más altas. En estos casos no parece haber relación alguna entre la percepción de inseguridad y la violencia homicida. Por el contrario, sí tendría mucho que ver con la victimización

en ambos países, pues Colombia la tiene baja y el Perú muy alta. Además, es preciso tener en cuenta que Colombia ha venido reduciendo sus homicidios, de 68-66 por 100.000 habitantes a principios de la década a 36 el 2008 y mejorando sus condiciones de seguridad de manera significativa, lo que debe haber contribuido a disminuir su percepción de inseguridad. Venezuela es el segundo país andino con más temor, aunque, a la luz de sus tasas de homicidios y de victimización, llama la atención que no estuviera en el primer lugar.

**Gráfico 16**  
**Percepción de inseguridad**  
Países Andinos / 2008 y 2010 (%)

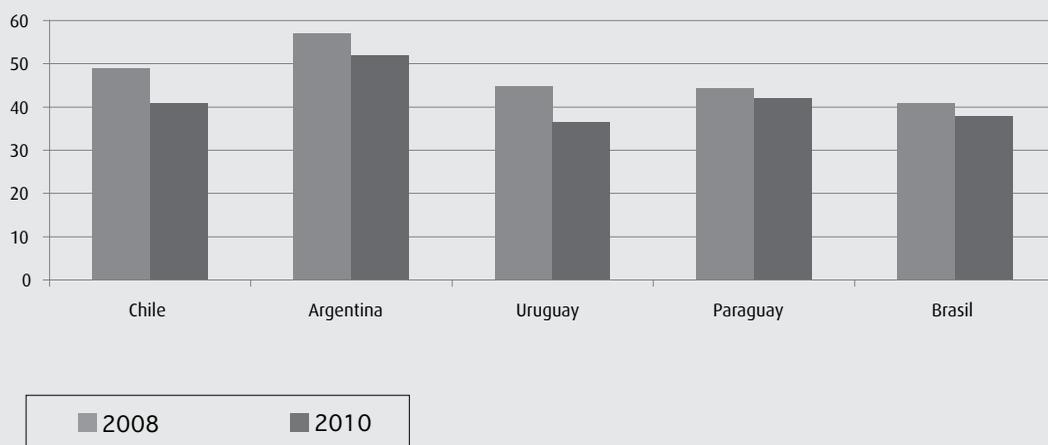


Fuente: Latinobarómetro.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.

La alta percepción de inseguridad en el Cono Sur solo se puede explicar por sus relativamente altas tasas de victimización. No deja de ser curioso que los dos países más temerosos sean Argentina, con la tasa más alta de la región (55%), y Chile

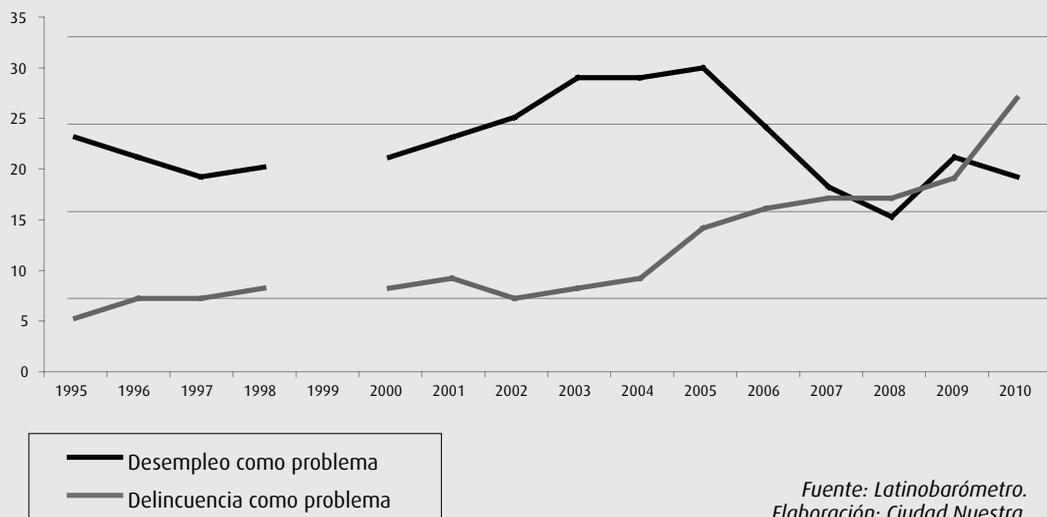
(45%), ambos con tasas de homicidios muy bajas. En sentido contrario, Brasil, con las tasas de homicidios más altas de la subregión, cuenta con los índices de temor más bajos (40%), aunque relativamente parecidos a los de Uruguay y Paraguay.

**Gráfico 17**  
**Percepción de inseguridad**  
Cono Sur / 2008 y 2010 (%)



Fuente: Latinobarómetro.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.

**Gráfico 18**  
**Problemas más importantes: Desempleo y delincuencia**  
América Latina / 1995-2010 (%)



Fuente: Latinobarómetro.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Otra forma de medir el temor es indagar por la importancia relativa de la delincuencia entre los problemas nacionales. Precisamente esto es lo que ha venido haciendo el Latinobarómetro durante los últimos dieciséis años, comparando la preocupación por la delincuencia en relación con la que existe frente a problemas como el desempleo, la situación económica, la pobreza y la corrupción, entre otros.

Por lo menos hasta el 2007 el desempleo constituyó el problema más importante de América Latina, ubicándose, por lo general, entre el 20% y el 30%. Durante el mismo período, la delincuencia, que comenzó en un nivel muy bajo de 5%, ha ido subiendo de manera lenta pero sostenida hasta superar al desempleo como problema principal el 2008. Un año después el desempleo volvió a recuperar su sitio, sin que se detuviera la tendencia al alza de la delincuencia, que se acentuó el 2010 con un salto al 27%, muy por encima del 19% alcanzado por el desempleo.

La creciente importancia de la delincuencia parece más tener que ver con la pérdida de peso relativo de otros problemas, como el desempleo, la situación económica y la pobreza, que con un deterioro significativo de la inseguridad, la violencia y el delito. La caída del peso relativo de los problemas económicos parece estar asociada al crecimiento económico que ha beneficiado a todos los países de la región a partir del 2003, gracias, en buena medida, a los buenos precios de nuestros productos de exportación, tanto el petróleo y el gas,

por un lado, como los minerales y los alimentos, por el otro. Aunque la seguridad no ha mejorado como la economía, tampoco ha sufrido un especial deterioro. Si bien los homicidios se incrementaron levemente durante la década, de 20 por 100.000 habitantes el 2000-2001 a 22-26 el 2007-2008, la victimización cayó en un 10% en el segundo quinquenio. Simultáneamente la percepción de inseguridad, que subió muy levemente en México y Centroamérica y en los países andinos, cayó levemente en el Caribe y de manera muy pronunciada en el Cono Sur.

No obstante, el hecho de que doce de los dieciocho países latinoamericanos encuestados el 2010 por el Latinobarómetro consideraran a la delincuencia como el problema principal da cuenta de la gravedad de la situación. Dos terceras partes de los encuestados en Venezuela y más de la mitad de los encuestados en El Salvador, Panamá y Guatemala la consideraron el principal problema. Algo parecido ocurrió con países con desempeños comparativamente buenos, como Uruguay, Chile y Costa Rica.

### **Confianza en las policías**

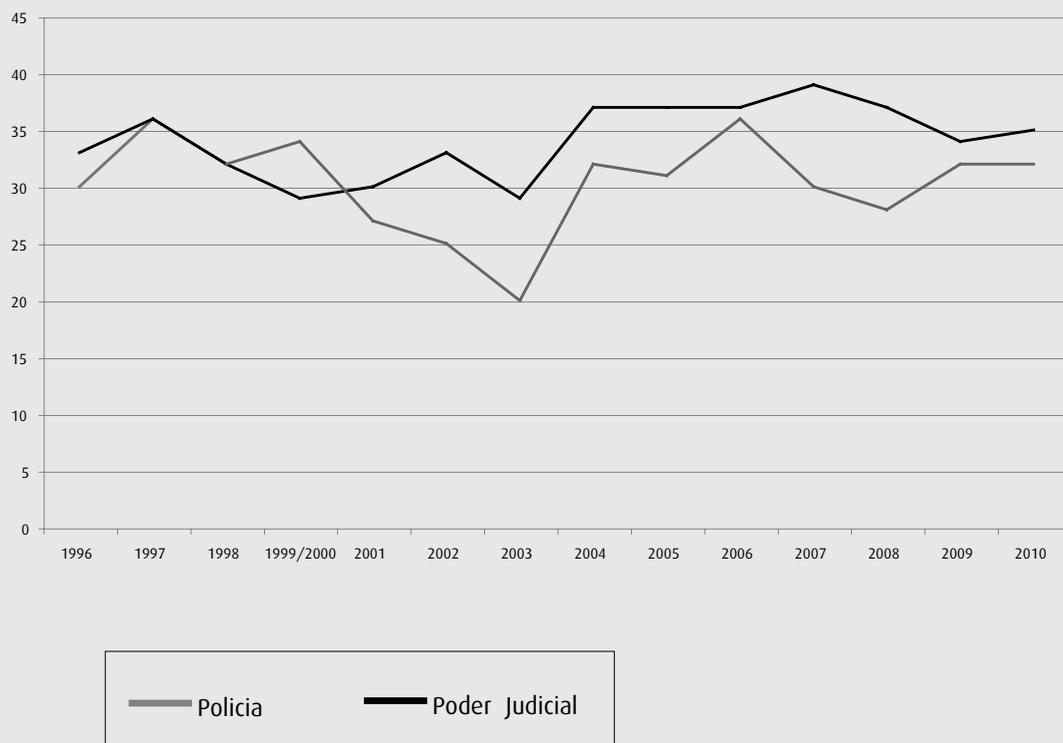
De acuerdo al Latinobarómetro, la confianza en nuestras policías es relativamente baja. Durante los últimos quince años la tasa de confianza policial (mucha o alguna confianza) para la región ha oscilado entre el 29% y el 39%, con un promedio anual de 34%, lo que significa que, a lo largo del período, entre el 61% y el 71% de la población latinoamericana expresó poca o ninguna confianza en sus

instituciones policiales. Sin embargo, ha habido una progresiva mejoría de la confianza. Así, si dividimos el período en quinquenios, tenemos que la confianza pasó de 32% entre 1996 y el 2000 a 36% durante los últimos cinco años, una mejoría de más del 10%.

El cuadro es aún peor en relación al Poder Judicial, cuya confianza durante el mis-

mo período osciló entre el 20% y el 36%, con un promedio anual de 31%, frente al 34% de la confianza policial. La confianza judicial alcanzó su mejor nivel promedio en el segundo quinquenio de los noventa (34%), para caer en el primer lustro de la década del 2000 a 27%, recuperándose en los últimos años hasta llegar a un promedio de 32%.

**Gráfico 19**  
**Confianza en las policías y el Poder Judicial**  
América Latina / 1996-2010 (%)



Fuente: Latinobarómetro 2010.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.

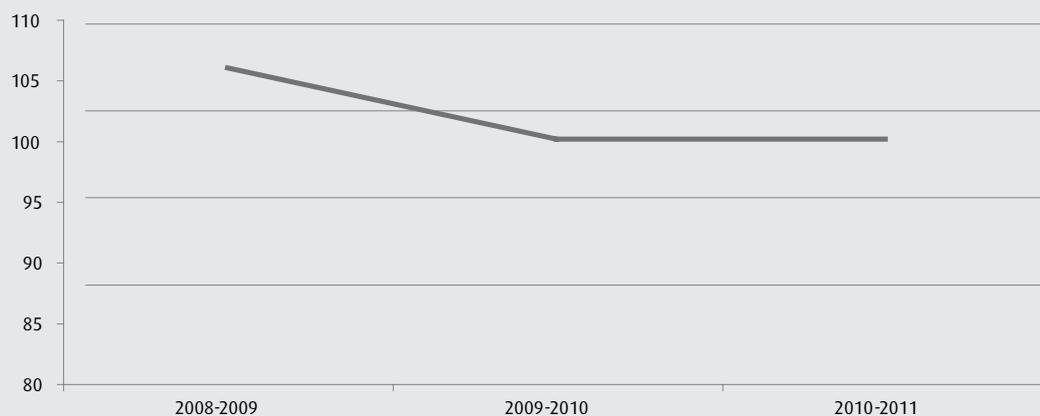
Según el Latinobarómetro 2010 el principal problema que enfrenta la Policía para combatir la delincuencia es la corrupción; así lo percibe el 31% de los encuestados. Otros problemas mencionados son la falta de personal (22%), la insuficiente capacitación (17%), la escasez de recursos (13%) la baja cooperación ciudadana (8%) y la obsolescencia de sus equipos (6%). A pesar de la falta de confianza de las policías y de los problemas que ellas enfrentan, los latinoamericanos consideramos que la mejor respuesta ante los problemas de inseguridad es contar con un mayor número de efectivos policiales en las calles.

El incremento en la confianza en las policías a partir de 2004 podría estar asociado a dos fenómenos. En primer lugar, a una leve mejoría en las condiciones de seguridad medi-

das por la victimización, que, como ya se dijo, comenzó a caer el 2004, aunque con altibajos. En segundo lugar, al esfuerzo de profesionalización de los cuerpos policiales, que con más o menos éxito ha tenido lugar en algunos países de la región durante los últimos quince años.

En un *ranking* entre más de 130 países elaborado por el *World Economic Forum* en base a encuestas entre empresarios, la confianza en las policías latinoamericanas es comparativamente muy pobre, ocupando el cuarto inferior de la tabla. La comparación con Estados Unidos y Canadá es especialmente desventajosa. No obstante, en los últimos años se percibió una muy leve mejora en la confianza en nuestras policías, habiendo avanzado América Latina del puesto promedio 106 el 2008 al 100 los años 2009 y 2010.

**Gráfico 20**  
**Confianza en las policías**  
América Latina /2008-2010



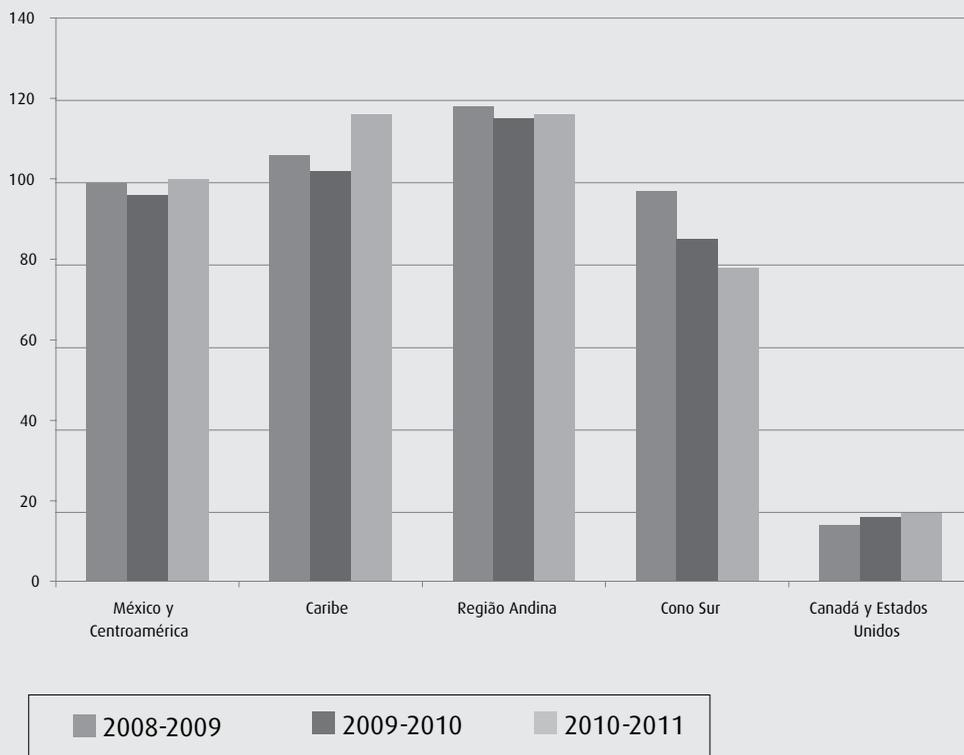
*Los países participantes en el ranking fueron 134 el 2008, 133 el 2009 y 139 el 2010. El país mejor calificado ocupó el puesto N° 1 y el peor calificado el 134, 133 y 139, respectivamente.*

*Fuente: World Economic Forum.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.*

La confianza en las policías latinoamericanas varía mucho de acuerdo a las subregiones. Así lo demuestran los informes del *World Economic Forum* de los tres últimos años, que la ubica en un rango que va desde el puesto promedio 78 obtenido por las policías del Cono Sur el último año al 118 obtenido por las andinas el 2008. En general, los

mejores indicadores corresponden al Cono Sur, con un puesto promedio trianual de 87; en el otro extremo se ubican las policías andinas, con un puesto promedio de 116. México y Centroamérica ocupó el segundo lugar en la región, con un puesto promedio de 98, quedando el Caribe en tercer lugar con un puesto promedio de 108.

**Gráfico 21**  
**Confianza en las policías**  
Subregiones de las Américas / 2008-2010



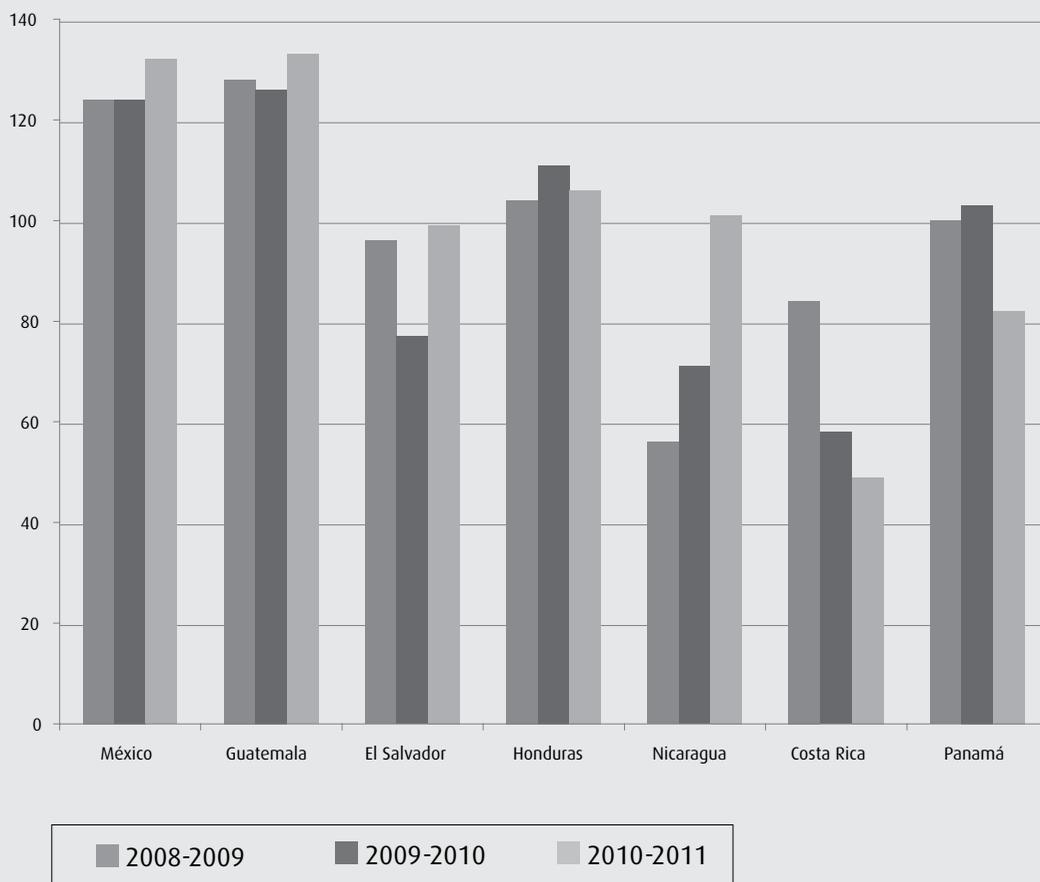
*Los países participantes en el ranking fueron 134 el 2008, 133 el 2009 y 139 el 2010. El país mejor calificado ocupó el puesto 1 y el peor calificado el 134, 133 y 139, respectivamente.*

*Fuente: World Economic Forum.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.*

En México y Centroamérica las policías peor evaluadas fueron las de Guatemala (129) y México (127), seguidas por Honduras (107), en tanto que Costa Rica y Panamá tuvieron avances importantes, del puesto 84 al 49 y del 100 al 82, respectivamente.

Nicaragua que comenzó muy bien, en el puesto 56, perdió posiciones, terminando en el 101, mientras que El Salvador retrocedió tres puestos en relación con el 2008 (96), después de una muy buena evaluación el 2009, cuando llegó al puesto 77.

**Gráfico 22**  
**Confianza en las policías**  
México y Centroamérica / 2008-2010



*Los países participantes en el ranking fueron 134 el 2008, 133 el 2009 y 139 el 2010. El país mejor calificado ocupó el puesto 1 y el peor calificado el 134, 133 y 139, respectivamente.*

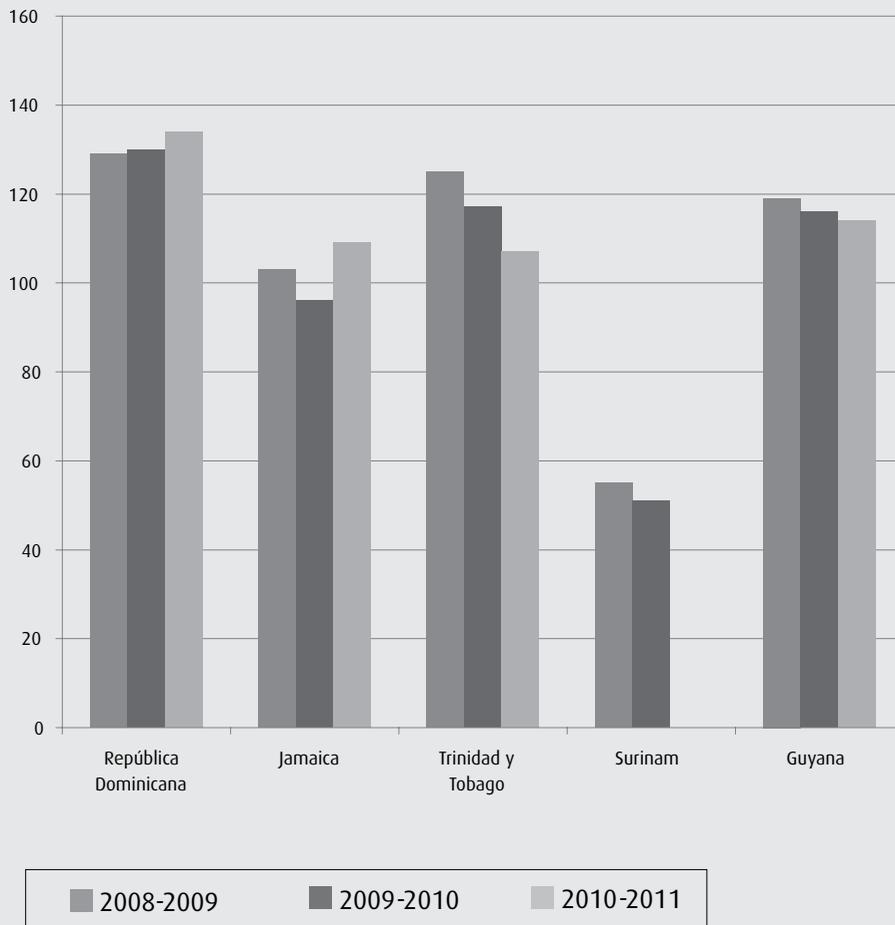
*Fuente: World Economic Forum.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.*

En el Caribe la Policía peor evaluada fue la dominicana (131) y la mejor la de Surinam (53). Cabe mencionar el importante avance de posiciones experimentado por Trinidad y Tobago.

Los países andinos cuentan con las policías peor evaluadas, las venezolanas y la bo-

liviana, que ocuparon el último y penúltimo lugar los tres años. No muy lejos se ubicaron las de Perú y Ecuador, en los puestos 121 y 122, respectivamente. Solo la colombiana superó la mitad de la tabla de todos los países participantes, habiendo mejorado su participación entre el 2008 y el 2010, pasando del puesto 77 al 64.

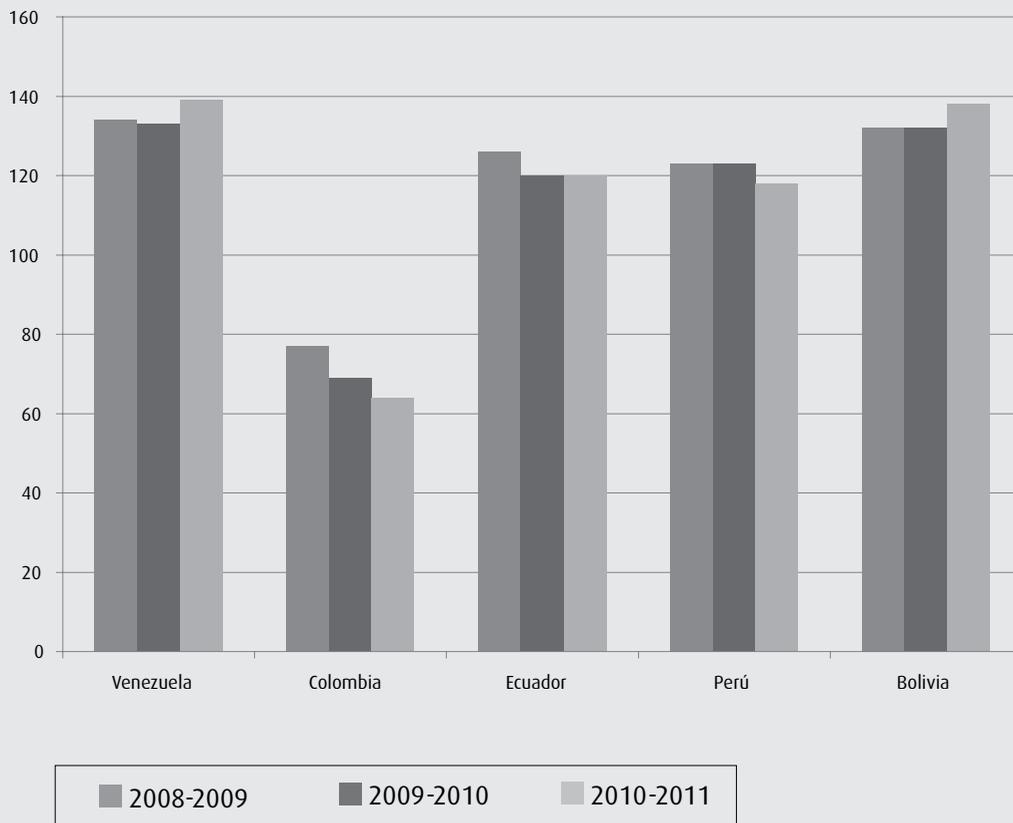
**Gráfico 23**  
**Confianza en las policías**  
Caribe / 2008-2010



*Los países participantes en el ranking fueron 134 el 2008, 133 el 2009 y 139 el 2010. El país mejor calificado ocupó el puesto 1 y el peor calificado el 134, 133 y 139, respectivamente.*

*Fuente: World Economic Forum.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.*

**Gráfico 24**  
**Confianza en las policías**  
Países Andinos / 2008-2010



*Los países participantes en el ranking fueron 134 el 2008, 133 el 2009 y 139 el 2010. El país mejor calificado ocupó el puesto 1 y el peor calificado el 134, 133 y 139, respectivamente.*

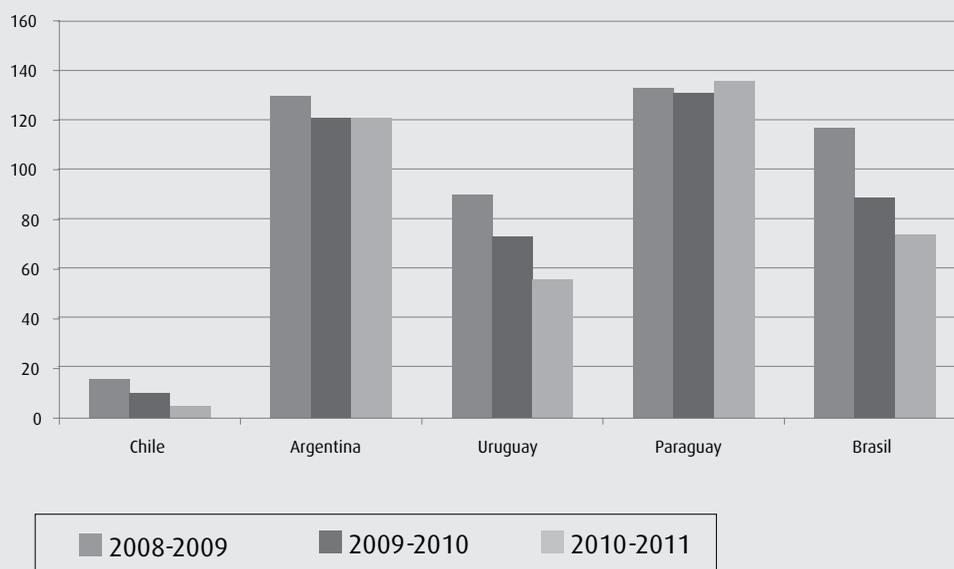
*Fuente: World Economic Forum.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.*

La posición del Cono Sur mejoró casi 20 puestos en los últimos tres años, pasando del puesto 97 al 78, gracias a los significativos avances de Brasil (117 a 74), Uruguay (90 a 56) y Chile (16 a 5), que compensaron con creces los pobres resultados de Argentina (130 a 121) y Paraguay (133 a 136).

Las policías mejor ubicadas y que experi-

mentaron más progreso en la región entre el 2008 y el 2010 fueron las de Brasil, Uruguay y Chile en el Cono Sur; Colombia en los Andes; y, Costa Rica y Panamá en América Central. Las peor evaluadas fueron las de Venezuela y Bolivia en los Andes; República Dominicana en el Caribe; México y Guatemala en el norte de América Latina; y, Paraguay en el Cono Sur.

**Gráfico 25**  
**Confianza en las policías**  
Cono Sur / 2008-2010



*Los países participantes en el ranking fueron 134 el 2008, 133 el 2009 y 139 el 2010. El país mejor calificado ocupó el puesto 1 y el peor calificado el 134, 133 y 139, respectivamente.*

*Fuente: World Economic Forum.  
Elaboración: Ciudad Nuestra.*

Tener un cuadro completo y comparable de la situación de inseguridad en los países de América Latina no es fácil por cuanto las estadísticas policiales se organizan en función de tipos penales que difieren entre países. Entre ellas la más confiable y de más fácil comparación es la de los homicidios, a pesar de las diferencias que existen entre los registros policiales y fiscales. Para subsanar las limitaciones de las estadísticas policiales es preciso recurrir a las encuestas de opinión pública, las que solo recientemente se han comenzado a aplicar de manera sistemática en América Latina para medir el temor, la victimización y la confianza en las policías. La información que existe sobre homicidios y las percepciones recogidas

por encuestas de opinión constituyen, hoy, un excelente material para contar con una visión comparada de la situación de seguridad. Este artículo, de carácter descriptivo, presenta la información existente sobre cada uno de estos indicadores y sobre su evolución durante los últimos años. También hace un esfuerzo inicial por establecer las relaciones causales entre los distintos indicadores utilizados. No pretende, sin embargo, explicar la evolución de los indicadores ni los factores causales de los mismos. Esa es una tarea pendiente que requiere de otros estudios en profundidad.

Gracias a los esfuerzos del BID, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD) en Centroamérica y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile hoy día contamos con tasas de homicidios por 100.000 habitantes durante la década para todos los países de América Latina. La región cuenta con una de las tasas de violencia homicida más altas del mundo. Durante la década, los homicidios se han incrementado leve pero sostenidamente, pasando de una tasa de 20 por 100.000 habitantes en los años 2000-2001 a 22-26 el 2007-2008. Entre el primer y el segundo quinquenio se registra un incremento de 9%, con un promedio para todo el período de 22 homicidios por 100.000 habitantes. La mayoría de los países de la región han visto incrementar sus tasas, con la excepción de los del Cono Sur, que las mantuvieron estables, y de Colombia y Bolivia, que experimentaron caídas importantes. México tuvo una caída menos significativa, pero paradójica considerando la violencia que la guerra contra las drogas trajo a partir de 2007.

Gracias al Latinobarómetro y al Barómetro de las Américas contamos, hoy, con secuencias importantes de victimización en todos los países de la región. En este estudio se ha hecho uso de los resultados del Latinobarómetro por cuanto su secuencia es más larga. La victimización promedio por hogares en la región es más del doble que la de los países desarrollados. Los últimos dieciséis años dan cuenta de un cuadro inestable que fluctuó entre 29% y 43% de 1995 al 2001, para caer significativamente a 32% el 2006. El último quinquenio ha subido y bajado ligeramente, llegando a 31% el 2010. Las tasas promedio por subregiones son muy parecidas, a saber, 36.3% para los países andinos, 34.3% para el cono Sur y 33.5%

para México y Centroamérica. Mientras que la mayoría de los países mantuvieron sus tasas estables o experimentaron caídas, México y El Salvador las incrementaron. Es probable que la caída en las tasas, que expresa una caída en los delitos patrimoniales, esté asociada al crecimiento económico que experimentó la región y a la reducción del desempleo, la pobreza y, en algunos países, aunque levemente, de la desigualdad.

La percepción de temor solo ha sido medida por el Barómetro de las Américas en todos los países de la región el 2008 y el 2010, lo que impide observar cómo ha evolucionado en la última década. Dichas mediciones dan cuenta de que el indicador se mantuvo estable a una tasa alta de 43%. La caída del Cono Sur de más del 10% fue compensada con un leve incremento de la tasa en México y Centroamérica y en los países andinos. También es interesante notar el lento y sostenido crecimiento de la delincuencia como un problema en la región, convirtiéndose en el principal problema a partir de 2008, en que desplaza al desempleo al segundo lugar. Más que un deterioro de la situación de seguridad, esto da cuenta de cuenta de que el crecimiento económico de los últimos años ha reducido la preocupación por el desempleo y la situación económica, haciendo más obvia la necesidad de atender los problemas de violencia y criminalidad. El 2010 doce de dieciocho países de América Latina consideraron la delincuencia como su principal problema.

De acuerdo al Latinobarómetro, la confianza en las policías latinoamericanas es muy baja (34% fue la tasa promedio para los últimos

quince años), aunque levemente superior a la que existe en relación al Poder Judicial (31%). Entre los años 2004 y 2008, la confianza en las policías se ubica en el 37%, bajando a 35% el 2010. La mejoría en la confianza policial podría estar asociada tanto a la leve mejoría de las condiciones de seguridad, especialmente a la caída de la victimización, como a una cierta profesionalización de las policías.

Los informes del *World Economic Forum* dan cuenta de la confianza relativa de las policías por subregiones y por países. Las policías del Cono Sur son las que cuentan con mayor confianza y las andinas con menos. Especialmente notables en los últimos tres años fueron los avances de Chile, Brasil y Uruguay en el Cono Sur, Colombia en la zona andina, Costa Rica y Panamá en América Central, y Trinidad y Tobago en el Caribe. Las policías peor ubicadas fueron las andinas, especialmente Venezuela y Bolivia, así como las mexicanas, la guatemalteca y la dominicana. En el Cono Sur, las policías argentinas y la paraguaya siguieron inspirando poca confianza.

¿Qué se puede decir de las relaciones entre estos indicadores? Primero, que los ho-

micidios y la victimización en algunos casos se mueven en la misma dirección y en otros no. México y Centroamérica, el Caribe y los países andinos cuentan, en general, con altas tasas de homicidios y de victimización. No es el caso en los países del Cono Sur, especialmente en Argentina, Chile y Uruguay, donde alta victimización va acompañada de baja violencia homicida. Algo parecido ocurre en Nicaragua, Costa Rica y Panamá, así como en el Perú. En Colombia también hay divergencia entre ambos indicadores, pues presenta alta violencia homicida y baja victimización. Esto indicaría que los elementos causales de uno y otro fenómeno son diferentes. Dar cuenta de estas interrelaciones es un desafío no menor para entender la dinámica de la inseguridad en América Latina. Segundo, mientras que no parece haber relación estrecha entre violencia homicida y percepción de temor, sí existiría una correspondencia entre esta última y la victimización. Ahí donde la victimización es alta, tiende a serlo la percepción de inseguridad. Tercero, el temor también se ve afectado por la confianza de la ciudadanía en sus instituciones policiales. Si la confianza en la capacidad preventiva de las policías es baja, la percepción de peligro tenderá a ser alta.

1. *Los dieciocho países de América Latina son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.*
2. *La información oficial del Ministerio del Interior de Chile no presenta la problemática en su completa dimensión, ya que solo da cuenta de aquellas muertes que son definidas como homicidios por Carabineros. Muchas otras son consignadas como "hallazgo de cadáver" o "muerto", que tienen altas probabilidades de transformarse en homicidio una vez que se inicia la investigación judicial. Ellas hacen referencia a un estudio de la Fundación de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile de 1999-2001 que muestra que los casos de homicidio en los tribunales superaban en seis veces la cifra oficial del Ministerio del Interior (Dammert y Arias, 2007).*

## Referências Bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo – BID, **Propuesta:** Marco de referencia para la acción en el área de seguridad y convivencia ciudadana. Washington D.C., BID, 2009.

CARRIÓN, Julio y ZÁRATE, Patricia, Cultura política de la democracia en el Perú, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. Barómetro de las Américas por *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), Lima, Vanderbilt University e Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2010.

CARRIÓN, Julio y ZÁRATE, Patricia, Cultura política de la democracia en el Perú, 2008. El impacto de la gobernabilidad. Barómetro de las Américas por *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), Lima, Vanderbilt University e Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2009.

Centro de Estudios Sociales (CES) – Derechos Humanos, Democracia e Inclusión. Boletín 2009. Cifras de criminalidad y violencia. Caracas, CES, 2010.

Corporación Latinobarómetro, Informe 2010. Santiago de Chile. 2010.

COSTA, Gino, “La inseguridad pública en las tres últimas décadas”. En PÁSARA, **Perú ante los desafíos del siglo XXI**. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en prensa.

COSTA, Gino y ROMERO, Carlos, Inseguridad ciudadana en Lima ¿Qué hacer? Lima: Ciudad Nuestra, 2010.

DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal; y GONZÁLEZ, Pablo A., **Crímen e inseguridad:** indicadores para las Américas. Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010.

DAMMERT, Lucía y ARIAS, Patricia, “El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política”. En DAMMERT, y ZUÑIGA, **Seguridad y violencia:** desafíos para la ciudadanía. Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile, pp. 21-66, 2007.

GUSHIKEN, Alfonso; COSTA, Gino; ROMERO, Carlos y PRIVAT, Catherine, **¿Quiénes son asesinado@s en Lima?** ¿Cómo, cuándo y por qué? Lima: Ciudad Nuestra, 2010.

Organización Mundial de la Salud – OMS, **Informe mundial sobre la violencia** y la salud: resumen. Publicado en español por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), Washington D.C., OMS, 2002.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, ABRIR ESPACIOS PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL DESARROLLO HUMANO. **INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO PARA AMÉRICA CENTRAL 2009-2010**. COLOMBIA, PNUD, 2009.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD COSTA RICA, VENCENDO EL TEMOR. (IN) SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS EN COSTA RICA. **INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2005**. SAN JOSÉ, PNUD, 2006.

World Economic Forum, **The Global Competitiveness Report 2010-2011**. Ginebra, World Economic Forum, 2010.

World Economic Forum, **The Global Competitiveness Report 2009-2010**. Ginebra, World Economic Forum, 2009.

World Economic Forum, **The Global Competitiveness Report 2008-2009**. Ginebra, World Economic Forum, 2008.

# La inseguridad en América Latina ¿Cómo estamos?

Gino Costa

## Resumo

### A insegurança na América Latina. Como estamos?

*Este artigo, de caráter descritivo, apresenta a situação da segurança nos países da América Latina e sua evolução durante os últimos anos do ponto de vista de quatro indicadores: taxa de homicídios por 100 mil habitantes, vitimização por lares, percepção do medo e confiança policial. Apresenta-se a informação sobre toda a região, por sub-regiões, que incluem México e América Central, os países andinos e o Cone Sul. Também se incluem os países do Caribe e Canadá e Estados Unidos, quando existe informação disponível. Faz-se um esforço inicial por estabelecer as relações causais entre esses indicadores. Não pretendemos, no entanto, explicar a evolução dos indicadores nem esclarecer seus fatores causais.*

**Palabras clave:** Insegurança. Homicídios. Vitimização. Percepção de insegurança. Confiança policial. América Latina.

## Abstract

### Insecurity in Latin America: where do we stand?

*This is a descriptive article that outlines the status of security issues in Latin American countries and how they have evolved over the last few years based on four indicators: homicide rate per 100 thousand inhabitants, victimization per household, the perception of fear and police reliability. The information is presented for the whole region, divided into subregions, which include Mexico and Central America, the Andean countries and the Southern Cone. Caribbean countries, Canada and the United States are also included whenever there is available information. An initial effort is made to establish causal relations between these indicators. However, this paper does not intend to explain the evolution of these indicators or clarify their causal factors.*

**Keywords:** Insecurity. Homicides. Victimization. Perception of insecurity. Police reliability. Latin America.

**Data de recebimento:** 11/01/2011

**Data de aprovação:** 24/01/2011



# Análisis de las inversiones en Seguridad Pública en Brasil entre 2000 y 2009

## Oswaldo Martins de Morais Filho

*Oswaldo Martins de Morais Filho es licenciado en Derecho y especialista en Derecho Público; ejerce como técnico de nivel superior del Ministerio de Justicia.*

*Brasília – Distrito Federal – Brasil*

*osvaldo.morais@mj.gov.br*

## Rebeca Dias Cario

*Rebeca Dias Cario es especialista en Administración Tributaria y cirujana dentista; es asistente técnica del Ministerio de Justicia y policía de tráfico federal.*

*Brasília – Distrito Federal – Brasil*

*rebeca.cardio@mj.gov.br*

## Ronaldo Alves Nogueira

*Ronaldo Alves Nogueira tiene maestría en Administración Pública, es especialista en Derecho Público y administrador público; analista de finanzas y control de la Controladoría General de la Unión y asesor especial de control interno del Ministerio de Justicia.*

*Brasília – Distrito Federal – Brasil*

*ronaldo.nogueira@mj.gov.br*

### Resumen

*Este artículo aborda las inversiones en Seguridad Pública realizadas por las tres esferas federativas, entre 2000 y 2009. Se pretende identificar la evolución de los gastos de la Unión en Seguridad Pública durante dicho periodo, así como compararlos con los efectuados por los países de la Unión Europea. Además, se presenta la relación de las inversiones en Seguridad Pública de estados y municipios con relación a las respectivas poblaciones, al Producto Interior Bruto (PIB) y al total de los gastos de cada ente público. La investigación se dio por medio de un abordaje cuantitativo con objetivo exploratorio.*

### Palabras Clave

*Gastos públicos. Transferencias de la Unión. Seguridad pública. Clasificación por función.*

**E**l artículo 144 de la Constitución Federal de 1998 establece que la Seguridad Pública es deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, debiendo ser ejercida para la preservación del orden público y la incolumidad de las personas y del patrimonio. Ese deber se presenta como una de las principales preocupaciones de los entes federativos que componen el Estado Brasileño,<sup>1</sup> los cuales utilizan las Policías Federal, de Tránsito Federal (en el ámbito de la Unión), Civil, Militar, Cuerpo de Bomberos Militares (en ámbito de los estados) y las Guardias Municipales (en el ámbito de los municipios) para la implementación de las medidas que pretenden resguardar el orden público y la integridad física y patrimonial de los brasileños.

Este trabajo tiene por objetivo presentar los datos referentes a los gastos de los municipios, estados y Unión en Seguridad Pública, entre 2000 y 2009, además de compararlos con aquellos realizados en países desarrollados, especialmente de la Unión Europea. Se pretende comprobar el aumento de las inversiones públicas destinadas al área de Seguridad, tanto en números absolutos como relativos. En consonancia con la gestión estratégica en el Ministerio de Justicia, el estudio también pretende “promover el uso integrado de informaciones”, “desarrollar mecanismos de medición y de evaluación de desempeño” y “generar informaciones confiables” para “optimizar la destinación de los recursos disponibles” (WEST, 2010).

Se pretende presentar un serie decenal de la distribución de los recursos públicos en el área de Seguridad Pública destinados por los diversos entes federativos, de forma que quede prestigiado el mandamiento esculpido en el § 1o del artículo 1º de la Ley Complementaria nº 101, del 4 de mayo de 2000: “La responsabilidad en la gestión fiscal presupone la acción planificada y transparente, en que se previenen riesgos y corrigen desvíos capaces de afectar al equilibrio de las cuentas públicas, mediante el cumplimiento de metas de resultados entre ingresos y gastos y la obediencia a límites y condiciones (...)”. Además de eso, el “monitoreo y evaluación de políticas y programas asumen un carácter estratégico para conferir una mayor calidad al gasto público y optimizar la obtención de resultados por el sector público” (PARES; VALLE, 2006). De este modo, el trabajo va al encuentro de la visión estratégica de, “en 2012, ser modelo de gestión irradiando soluciones innovadoras para la administración pública”.<sup>2</sup>

En suma, el objetivo más general de la evaluación es la producción de informaciones cualificadas y sistematizadas sobre la ejecución financiera de la Seguridad Pública. Como actividad incorporada a la rutina de las prácticas de monitoreo y control, la finalidad de la evaluación es subsidiar la toma de decisiones de un conjunto de actores interesados (VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2009), especialmente de los secretarios de Seguridad Pública.

## Presupuesto público

El artículo 2º de la Ley nº 4.320, del 17 de marzo de 1964, establece que el presupuesto “contendrá la discriminación de los ingresos y gastos de forma que evidencie la política económica financiera y el programa de trabajo del Gobierno”.

En este sentido, la planificación y la ejecución de las políticas públicas dependen, en un primer momento, de la elaboración y aprobación del presupuesto público, el cual comprende tres leyes: el Plan Plurianual (PPA), las Directrices Presupuestarias (LDO) y el Presupuesto Anual (LOA).<sup>3</sup> Es por intermedio del presupuesto por el que los gobiernos estiman los ingresos y fijan los ingresos para el año siguiente, de forma que oriente la manera de utilizar los recursos obtenidos a partir de los tributos (ingresos corrientes) en la atención a las necesidades y preferencias de la población.

El PPA, cuya previsión se encuentra en el artículo 165 de la Constitución Federal, establece “las directrices, objetivos y metas de la administración pública federal para los gastos de capital y otras de ellas derivadas y para las relativas a los programas de duración continuada”. Es igualmente el “instrumento coordinador de todas las acciones gubernamentales y como tal orienta las Leyes de Directrices Presupuestarias (LDOs) y los Presupuestos Anuales (LOAs), así como todos los planes sectoriales instituidos durante su período de vigencia”.<sup>4</sup> Para ello, el PPA está dividido en programas, que organizan la actuación gubernamental con vistas a alcanzar objetivos estratégicos definidos.

La LDO comprende, en los términos del § 2º del mencionado artículo 165 de la Constitución

Federal, las metas y prioridades de la Administración Pública Federal, incluyendo los gastos de capital para el ejercicio financiero subsecuente, además de orientar la elaboración de la ley presupuestaria anual. A su vez, la LOA se constituye por tres presupuestos –fiscal, seguridad social e inversiones de las empresas– y pretende concretar los objetivos y metas propuestos en el PPA, según las directrices establecidas por la LDO (GIACOMONI, 2001).

## Clasificación presupuestaria

El inciso I del § 1º del artículo 2º de la Ley nº 4.320/64 determina que la Ley de Presupuesto debe contener, entre otros, un “Sumario general de los ingresos por fuentes y del gasto por funciones del Gobierno”.

El Decreto MOG nº 42, del 14 de abril de 1999, presenta diversos conceptos presupuestarios, entre los cuales está el de Función, que es entendida como “el mayor nivel de agregación de las diversas áreas de gastos que competen al sector público”, y de Subfunción, que “representa una partición de la Función, pretendiendo agregar determinado subconjunto de gasto del sector público”.<sup>5</sup> Define igualmente que Programa es “el instrumento de organización de la acción gubernamental pretendiendo concretar los objetivos pretendidos, siendo medido por indicadores establecidos en el plan plurianual” y que “La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios establecerán, en actos propios, sus estructuras de programas, códigos e identificación, respetados los conceptos y determinaciones de este Decreto”.<sup>6</sup>

Además de esos conceptos, el Decreto MOG nº 42/99 “al mismo tiempo que extinguió la clasifica-

ción funcional-programática, modificó la clasificación funcional, que se subdivide en subfunciones y de utilización obligatoria en todas las unidades de la Federación” (REZENDE, 2001), actualizando el Anexo 5 de la Ley n° 4.320/64, denominado “Gastos Presupuestarios por Funciones”.

Los gastos en Seguridad Pública se identifican por la Función 6, que comprende las Subfunciones Actividad Policial (181), Defensa Civil (182) e Información e Inteligencia (183). Cabe resaltar que los gastos federales en esta área estaban dispersos en varios ministerios, pasando, a partir de 2000, a ser concentrados en los Ministerios de Justicia y de la Integración Nacional, el cual se encarga básicamente de los gastos relativos a la Defensa Civil (COSTA; GROSSI, 2007). Se permite la combinación de las subfunciones en funciones diversas de aquella a la que estén vinculadas en la forma del Anexo n° 5 de la Ley n° 4.320/64. De este modo, muchos entes de la Federación clasifican los gastos de “Custodia y Reintegración Social” (Subfunción 421) como Seguridad Pública y no como Derechos de la Ciudadanía (Función 14), conforme sugiere la estructura de clasificación del Decreto n° 42/99.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) utiliza, a su vez, la Clasificación de las Funciones de Gobierno (Cofog) para identificar la forma como los diversos gobiernos gastan sus recursos de acuerdo al propósito del gasto público.<sup>7</sup> Los gastos en Orden Público y Seguridad se identifican por el código 03, que se divide en Servicios Policiales (03.1), Servicios de Protección contra el Fuego (03.2), Cortes Judiciales (03.3), Prisiones (03.4), Investigación y Desarrollo en Orden Público (03.5) y

Orden Público y Seguridad n.e.c (03.6) – not elsewhere classified (ninguna de las clasificaciones anteriores).<sup>8</sup>

## Metodología de evaluación

Los datos primarios relativos a los gastos en Seguridad de la Unión, de los estados y de los municipios fueron obtenidos a partir del cruce de las informaciones ofrecidas por la Secretaría del Tesoro Nacional (STN). En cambio, los datos sobre inversiones de la Unión fueron extraídos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (Siafi), el cual puede ser definido como

(...) un sistema de seguimiento de las actividades relacionadas con la administración financiera de los recursos de la Unión, el cual centraliza y uniformiza el procesamiento de la ejecución presupuestaria, recurriendo a técnicas de elaboración electrónica de datos, con la participación de las unidades centrales y sectoriales del sistema, así como con la participación dinámica de las unidades gestoras y entidades supervisadas, todo bajo la supervisión técnica de la Secretaría del Tesoro Nacional, y sin perjuicio de la subordinación jerárquica ministerial. El resultado de esa integración, esencialmente, abarca la programación financiera, la contabilidad y la administración presupuestaria.<sup>9</sup>

Los datos de los estados fueron obtenidos a partir de los Balances Presupuestarios Anuales, mientras que los referentes a los municipios fueron extraídos del Finbra (Finanzas de Brasil) Datos Contables de los Municipios, ambos ofrecidos por la Coordinación General de las Relaciones y Análisis Financiero de los Estados y Municipios (Corem), unidad vinculada a la Secretaría del Tesoro Nacional.<sup>10</sup> Los números referentes a las poblaciones de Brasil, Estados y

Distrito Federal fueron extraídos del sitio web del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), así como los índices de actualización monetaria.<sup>11</sup> A su vez, los datos internacionales fueron obtenidos a partir de consultas en el sitio web de la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (Eurostat)<sup>12</sup> y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Antes de empezar el análisis de los datos que componen este estudio, es necesario hacer algunas consideraciones metodológicas:

- para fines comparativos de la serie histórica, los datos financieros fueron ajustados por el Índice de Precios al Consumidor Amplio (IPCA) hasta junio de 2010;
- igualmente, para fines comparativos entre los gastos nacionales e internacionales, los valores monetarios nacionales fueron convertidos a euros PPS (Patrón del Poder de Compra), conforme informaciones de la OCDE, elaboradas en conjunto con Eurostat;<sup>13</sup>
- en la identificación de los totales de los gastos de estados y municipios, se descontaron las transferencias federales. Cabe resaltar que las fuentes consultadas no ofrecen informaciones que permitan identificar las transferencias en el área de Seguridad Pública eventualmente realizadas entre estados y municipios;
- en la identificación de los gastos del Distrito Federal, se sumaron los gastos federales (Programa 0903) con la organización de la Policía Civil (0037), de la Policía Militar (0036) y del Cuerpo de Bomberos Militar del DF (0032), en los términos del Inciso XIV del artículo 21 de la Constitución Federal. Cabe resaltar que esos gastos no están clasificados originalmente

en la Función Seguridad Pública, pero sí como Encargos Especiales (Función 28);

- pretendiendo adecuar los datos internacionales a la clasificación adoptada por el Decreto MOG nº 42, del 14 de abril de 1999, y evitar discrepancias entre las Subfunciones que componen la Función Seguridad Pública en Brasil con aquellas que forman la Función Orden Pública y Seguridad en la Cofog, fue necesaria la aglutinación de la Subfunción Defensa Civil y retirada de la Subfunción Cortes Judiciales en la Función Orden Público y Seguridad;
- eventuales desvíos en las series históricas presentadas en las diversas tablas que componen este trabajo pueden explicarse por una clasificación contable en el uniforme en los estados, las cuales pueden contabilizar o no los gastos de personal y encargos sociales en la Función Seguridad Pública;
- el presente trabajo pretende consolidar los gastos de la Unión, de los estados, Distrito Federal y municipios en la Función Presupuestaria 06 (Seguridad Pública), realizados entre 2000 y 2009, lo que puede, eventualmente, divergir metodológicamente de otros estudios semejantes, tal como el Anuario del Foro Brasileño de Seguridad Pública, que concentra el análisis de los gastos en las Subfunciones que componen la Función 06 y no comprende todo el periodo analizado en este texto;<sup>14</sup>
- este trabajo no analiza las inversiones federales realizadas por intermedio del Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP);<sup>15</sup>
- para los gastos de la Unión, el criterio de extracción fue de valores liquidados y las transferencias fueron consultadas por las modalidades de aplicación (30 – Transferencias a los Estados y Distrito Federal y 40 – Transferencias a los Municipios).

**Cuadro 1**  
Comparación de las clasificaciones utilizadas para el análisis

Brasil (MOG 42/99)		Cofog	
06 - Seguridad Pública	181 - Actividad policial	02 - Defensa	02.2 - Defensa Civil
	182 - Defensa Civil	03 - Orden Público y Seguridad	03.1 - Servicios Policiales
	183 - Información e Inteligencia		03.2 - Servicios de Protección contra el Fuego
03.3 - Cortes Judiciales			
			03.4 - Prisiones
			03.5 - Investigación y Desarrollo en Orden Público
			03.6 - Orden Público y Seguridad n.e.c

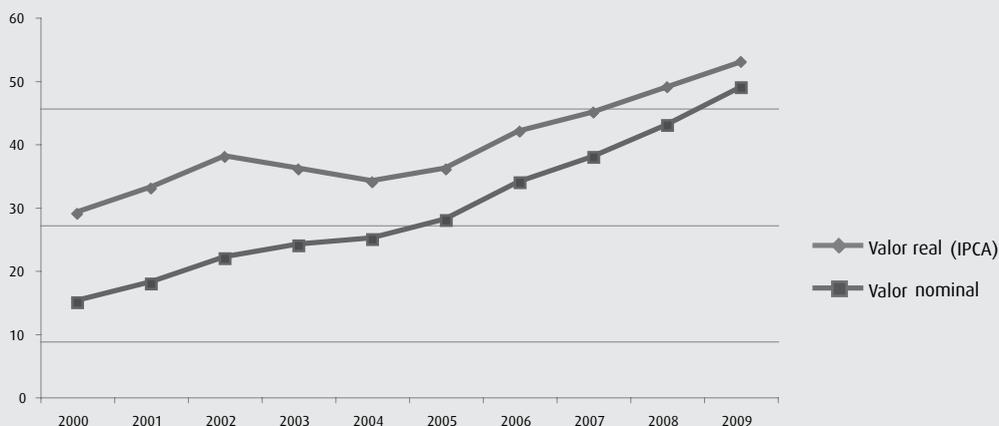
## Desarrollo

### *Análisis de las inversiones nacionales*

En cuanto a la evolución de las inversiones de la Unión, de los estados y municipios en el área de Seguridad Pública, el Gráfico 1 muestra un incremento real significativo, partiendo de 29.000 millones

de reales, en 2000, a 53.00 millones de reales, en 2009 (valores corregidos por el IPCA-IBGE hasta junio de 2010). Esa expansión fue del orden de 83,8%, mientras el aumento nominal correspondió a 234,4%. No obstante, se observa que el ritmo de crecimiento real de las inversiones no fue constante, ocurriendo una disminución entre 2002 y 2005.

**Gráfico 1**  
Evolución financiera de las inversiones en Seguridad Pública  
Brasil - 2000-2009



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (Siafi); Secretaría del Tesoro Nacional (STN).  
Nota: Sumatorio de los gastos de la Unión, estados (STN) y municipios (Finbra), descontándose las transferencias a estados y municipios, actualizados por el IPCA hasta junio de 2010. En el DF, incluye la manutención de las Policías Civil y Militar y del Cuerpo de Bomberos.

**Tabla 1**  
**Gastos en Seguridad Pública, según Unidades de la Federación**  
**Brasil – 2000-2009**

UF	En millones de reales									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AC	132	157	185	178	174	177	186	221	253	299
AL	317	291	364	357	376	426	478	552	673	779
AM	261	434	476	443	464	518	545	574	663	703
AP	29	23	137	141	151	157	193	205	262	268
BA	1.060	1.067	1.269	1.309	1.426	6	1.765	1.912	2.046	2.134
CE	399	514	542	501	510	535	601	676	788	1.015
DF	3.284	1.600	3.980	2.313	1.844	1.966	2.182	2.441	2.805	3.049
ES	484	454	536	637	550	569	601	829	777	784
GO	534	744	800	711	858	838	893	1.153	1.055	1.216
MA	10	29	395	438	409	412	448	508	608	750
MG	3.295	4.124	4.058	3.781	3.780	4.335	4.878	5.188	5.790	6.177
MS	333	388	386	538	488	471	505	647	723	699
MT	363	375	438	504	534	593	618	495	837	927
PA	469	475	506	523	593	631	821	862	1.015	1.052
PB	224	252	288	397	364	372	454	489	558	615
PE	868	932	982	838	976	1.048	979	1.078	1.309	1.475
PI	190	252	386	325	5	259	255	268	206	287
PR	1.011	1.123	1.122	1.110	476	1.166	1.319	1.325	1.427	1.406
RJ	3.606	4.637	5.406	5.103	4.837	4.932	5.385	5.470	5.826	4.245
RN	225	258	275	301	309	328	372	481	570	622
RO	54	48	363	347	372	383	434	458	559	611
RR	32	37	80	72	75	84	109	126	157	136
RS	1.514	1.657	1.630	1.804	1.433	1.708	1.830	1.896	1.654	2.442
SC	891	940	1.116	1.136	1.253	1.423	1.191	1.320	300	1.320
SE	202	235	831	253	267	272	344	363	403	513
SP	5.462	8.124	8.420	8.415	7.998	8.682	9.401	9.876	11.149	11.887
TO	120	151	194	203	202	220	273	319	325	372
União	4.282	4.808	3.776	3.665	3.858	3.910	4.795	6.296	7.495	8.593
<b>BRASIL</b>	<b>28.660</b>	<b>33.155</b>	<b>38.314</b>	<b>35.899</b>	<b>34.255</b>	<b>36.130</b>	<b>41.598</b>	<b>45.449</b>	<b>48.733</b>	<b>52.677</b>

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (Siafi); Secretaría del Tesoro Nacional (STN).  
 Nota: Sumatorio de los gastos de la Unión, estados (STN) y municipios (Finbra), descontando las transferencias a estados y municipios, actualizados por el IPCA hasta junio de 2010. En el DF, incluye la manutención de las Policías Civil y Militar y del Cuerpo de Bomberos.

En la Tabla 1, se verifica que las cuantías aplicadas a Seguridad Pública por la Unión, estados y municipios, en el periodo de 2000 a 2009, han aumentado en la mayoría de las Unidades. El Distrito Federal debe ser evaluado como una excepción, pues la mayor parte

de los recursos aplicados a Seguridad Pública tienen su origen en una transferencia constitucionalmente prevista, que está equivocadamente clasificada en la Función Encargos Especiales (28) del Tesoro Nacional. Se notan, también, algunas discontinuidades en la serie histórica

**Tabla 2**  
**Distribución de los gastos en Seguridad Pública, según**  
**Unidades de la Federación**  
**Brasil – 2000-2009**

UF	En porcentaje									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AC	0,46	0,47	0,48	0,50	0,51	0,49	0,45	0,49	0,52	0,57
AL	1,11	0,88	0,95	1,00	1,10	1,18	1,15	1,22	1,38	1,48
AM	0,91	1,31	1,24	1,23	1,35	1,43	1,31	1,26	1,36	1,33
AP	0,10	0,07	0,36	0,39	0,44	0,44	0,46	0,45	0,54	0,51
BA	3,70	3,22	3,31	3,65	4,16	0,02	4,24	4,21	4,20	4,05
CE	1,39	1,55	1,41	1,40	1,49	1,48	1,45	1,49	1,62	1,93
DF	11,46	4,83	10,39	6,44	5,38	5,44	5,25	5,37	5,76	5,79
ES	1,69	1,37	1,40	1,78	1,61	1,58	1,44	1,82	1,59	1,49
GO	1,86	2,25	2,09	1,98	2,51	2,32	2,15	2,54	2,17	2,31
MA	0,04	0,09	1,03	1,22	1,19	1,14	1,08	1,12	1,25	1,42
MG	11,50	12,44	10,59	10,53	11,03	12,00	11,73	11,42	11,88	11,73
MS	1,16	1,17	1,01	1,50	1,42	1,30	1,21	1,42	1,48	1,33
MT	1,27	1,13	1,14	1,40	1,56	1,64	1,49	1,09	1,72	1,76
PA	1,64	1,43	1,32	1,46	1,73	1,75	1,97	1,90	2,08	2,00
PB	0,78	0,76	0,75	1,10	1,06	1,03	1,09	1,08	1,15	1,17
PE	3,03	2,81	2,56	2,33	2,85	2,90	2,35	2,37	2,69	2,80
PI	0,66	0,76	1,01	0,90	0,02	0,72	0,61	0,59	0,42	0,55
PR	3,53	3,39	2,93	3,09	1,39	3,23	3,17	2,92	2,93	2,67
RJ	12,58	13,98	14,11	14,21	14,12	13,65	12,95	12,03	11,95	8,06
RN	0,79	0,78	0,72	0,84	0,90	0,91	0,89	1,06	1,17	1,18
RO	0,19	0,15	0,95	0,97	1,09	1,06	1,04	1,01	1,15	1,16
RR	0,11	0,11	0,21	0,20	0,22	0,23	0,26	0,28	0,32	0,26
RS	5,28	5,00	4,25	5,03	4,18	4,73	4,40	4,17	3,39	4,64
SC	3,11	2,83	2,91	3,16	3,66	3,94	2,86	2,90	0,62	2,50
SE	0,71	0,71	2,17	0,70	0,78	0,75	0,83	0,80	0,83	0,97
SP	19,06	24,50	21,98	23,44	23,35	24,03	22,60	21,73	22,88	22,57
TO	0,42	0,46	0,51	0,57	0,59	0,61	0,66	0,70	0,67	0,71
União	14,94	14,50	9,86	10,21	11,26	10,82	11,53	13,85	15,38	16,31
<b>BRASIL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (Siafi); Secretaría del Tesoro Nacional (STN).

Nota: Sumatorio de los gastos de la Unión, estados (STN) y municipios (Finbra), descontando las transferencias a estados y municipios, actualizados por el IPCA hasta junio de 2010. En el DF, incluye la manutención de las Policías Civil y Militar y del Cuerpo de Bomberos.

debido, especialmente, a la eventual alteración de clasificación de los recursos referentes a las nóminas de pago de las Policías Civil y Militar, cuyos valores representan la mayor parte de los gastos. En general, haciendo la excepción de esos casos, los estados, los municipios y la

Unión clasifican correctamente los gastos de personal referentes a Seguridad Pública en la Función 06.

La participación de los gastos en Seguridad Pública por la Unión, estados y municipios en el

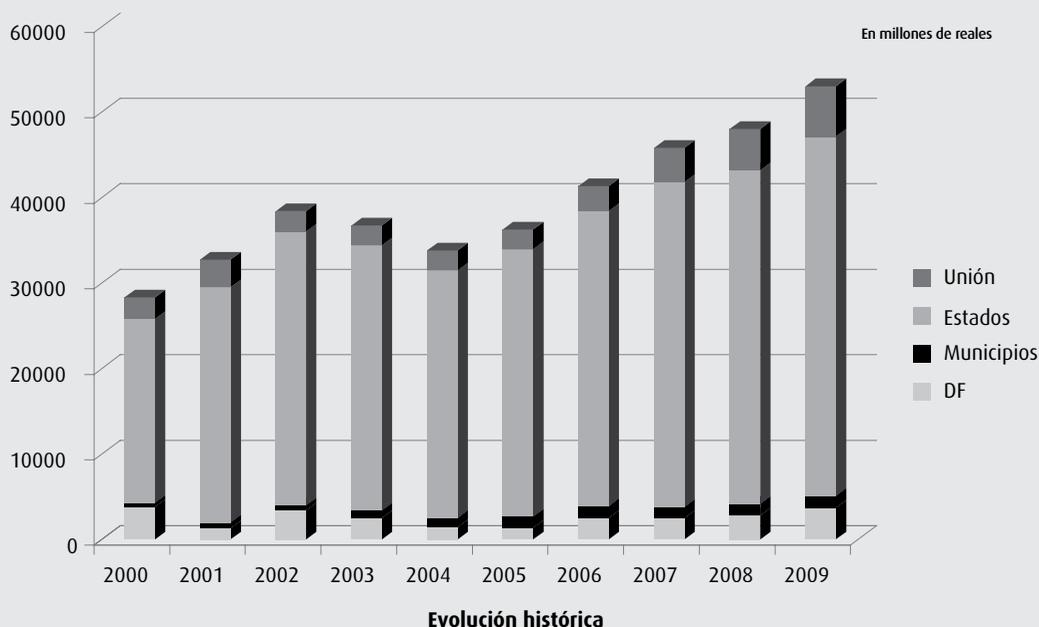
total de Brasil (Tabla 2) muestra que, entre 2000 y 2009, el Estado de Sao Paulo fue el que más gastó en Seguridad Pública (22,6%), seguido por la Unión (16,3%), Minas Gerais (11,7%) y Río de Janeiro (8,1%). Por otro lado, los Estados que menos dedicaron a esta área fueron Roraima (0,26%), Amapá (0,51%) y Piauí (0,55%).

Los Gráficos 2 y 3 presentan lo que se gastó en Seguridad Pública por esfera federativa, en el período entre 2000 y 2009. Teniéndose en cuenta los gastos referentes a 2009, se percibe que la mayor parcela de inversiones fue aplicada por estados (75,3%), seguidos por la

Unión (16,3%) y por los municipios (2,6%). Los 5,8% restantes corresponden a los gastos realizados por el Distrito Federal. Ese montante se explica por la metodología adoptada, la cual, conforme se ha mencionado anteriormente, incluye en los gastos del DF aquellos bajo responsabilidad constitucional de la Unión (transferencia para la manutención de las Policías Civil y Militar y del Cuerpo de Bomberos Militar del DF).

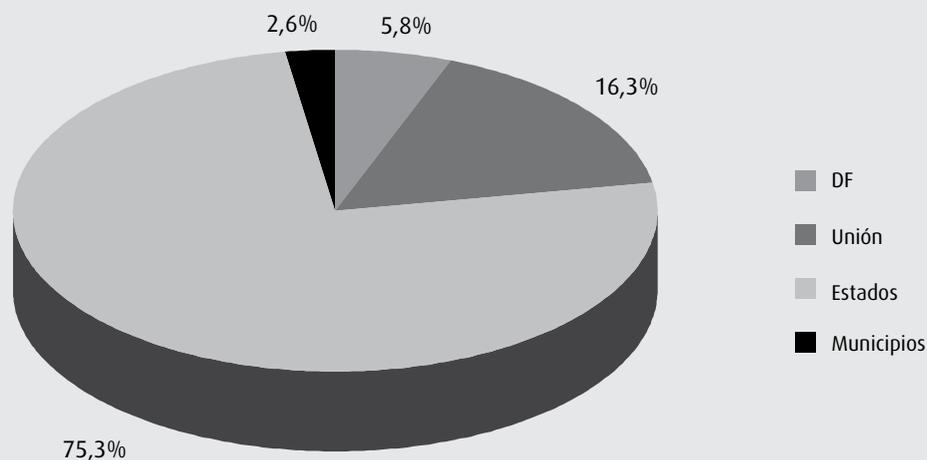
Analizándose la participación de los gastos en el área de Seguridad Pública en relación con el Producto Interior Bruto (PIB) de cada Uni-

**Gráfico 2**  
**Gastos en Seguridad Pública, por ente federativo**  
**Brasil – 2000-2009**



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (Siafi); Secretaría del Tesoro Nacional (STN).  
Nota: Sumatorio de los gastos de la Unión, estados (STN) y municipios (Finbra), descontando las transferencias a estados y municipios, actualizados por el IPCA hasta junio de 2010. En el DF, incluye la manutención de las Policías Civil y Militar y del Cuerpo de Bomberos.

**Gráfico 3**  
**Distribución de los Gastos en Seguridad Pública, por ente federativo**



*Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (Siafi); Secretaría del Tesoro Nacional (STN).  
 Nota: Sumatorio de los gastos de la Unión, estados (STN) y municipios (Finbra), descontando las transferencias a estados y municipios, actualizados por el IPCA hasta junio 2010. En el DF, incluye la manutención de las Policías Civil y Militar y del Cuerpo de Bomberos*

dad de la Federación (Tabla 3), se verifica que los Estados que más invirtieron en esta área, en 2008, fueron Amapá (4,3%), Acre (4,2%) y Alagoas (3,9%). En cambio, los que menos invirtieron en relación con su PIB fueron Santa Catarina (0,28%), Paraná (0,92%) y Río Grande del Sul (0,96%). En el caso de Santa Catarina, los gastos con Personal y Encargos no fueron incluidos en la Función Seguridad Pública en 2008. En este estado, hasta 2007, ese indicador siempre fue superior a 1%.

La Tabla 4 reproduce la evolución de los gastos en Seguridad Pública de cada ente federado (des-

contados los valores invertidos por los municipios) en relación con su total de gastos cada año, entre 2000 y 2009. Excepcionalmente, en esta tabla, los valores referentes a la Unión reproducen las inversiones directas y las transferencias al DF.

Bajo esta óptica relativa al presupuesto de cada ente, las Unidades de la Federación que más invirtieron en Seguridad Pública, en el período estudiado, fueron Alagoas (14,2%), Minas Gerais (14%) y Rondonia (12,8%), al paso que aquellas que menos invirtieron fueron Distrito Federal (1,8%), Piauí (5%) y Paraná (6,1%).

**Tabla 3**  
**Participación de los gastos en Seguridad Pública con relación al**  
**PIB de las Unidades de la Federación**  
 Brasil – 2000-2008

UF	En porcentaje								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	8,73	8,19	6,76	5,55	4,42	4,00	3,86	3,84	4,20
AL	4,67	3,85	3,71	3,19	2,92	3,01	3,04	3,10	3,87
AM	1,38	2,10	2,32	1,77	1,53	1,55	1,39	1,37	1,75
AP	1,57	1,40	4,31	4,16	3,92	3,64	3,68	3,40	4,27
BA	2,22	2,13	2,17	1,93	1,80	0,01	1,83	1,74	1,95
CE	1,94	2,39	1,88	1,54	1,38	1,31	1,30	1,38	1,50
DF	11,13	4,84	7,09	3,67	2,64	2,45	2,43	2,45	2,72
ES	2,25	2,04	2,02	2,11	1,39	1,22	1,14	1,41	1,40
GO	2,51	2,99	2,15	1,67	1,80	1,66	1,57	1,77	1,61
MA	0,11	0,33	2,58	2,38	1,90	1,63	1,57	1,61	1,76
MG	3,11	3,64	3,27	2,56	2,13	2,25	2,27	2,15	2,36
MS	2,81	2,83	2,55	2,79	2,33	2,21	2,11	2,30	2,59
MT	2,71	2,67	2,24	1,81	1,46	1,58	1,78	1,26	1,77
PA	2,48	2,19	1,98	1,76	1,67	1,61	1,85	1,75	1,95
PB	2,54	2,60	2,37	2,82	2,42	2,21	2,28	2,20	2,42
PE	2,98	2,98	2,87	2,16	2,24	2,14	1,76	1,76	2,21
PI	3,96	4,87	5,31	3,70	0,05	2,32	2,00	2,01	1,37
PR	1,53	1,54	1,28	1,02	0,40	0,93	0,97	0,82	0,92
RJ	2,62	3,13	3,15	2,71	2,17	2,00	2,02	2,02	2,04
RN	2,58	2,70	2,47	2,27	2,03	1,87	1,81	2,10	2,55
RO	0,97	0,79	4,88	3,56	3,31	2,97	3,31	3,05	3,51
RR	2,88	3,01	3,44	2,62	2,67	2,64	2,99	3,01	3,50
RS	1,78	1,76	1,55	1,45	1,04	1,18	1,17	1,07	0,96
SC	2,11	2,04	2,00	1,70	1,62	1,67	1,28	1,26	0,28
SE	3,42	2,86	8,84	2,33	2,19	2,03	2,27	2,15	2,29
SP	1,48	2,04	1,65	1,45	1,25	1,19	1,17	1,10	1,35
TO	4,89	5,01	3,48	2,84	2,53	2,46	2,84	2,88	2,73

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (Siafi); Secretaría del Tesoro Nacional (STN); Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Nota: Sumatorio de los gastos de la Unión, estados (STN) y municipios (Finbra), descontando las transferencias a estados y municipios, actualizados por el IPCA hasta junio de 2010. En el DF, incluye la manutención de las Policías Civil y Militar y del Cuerpo de Bomberos.

Se destaca, igualmente, que la disparidad de los números referentes al Distrito Federal demostrada en la Tabla 4, entre 2000 y 2002 y en 2003, se debe a la representación de los gastos de la nómina del personal de Seguridad del DF, que

incorporaba equivocadamente las transferencias federales al presupuesto del gobierno distrital.

La Tabla 5 y el Mapa 1 demuestran lo que cada estado gasta per cápita en Seguridad Pú-

**Tabla 4**  
**Participación de los gastos en Seguridad Pública en el total**  
**de gastos, según Unidades de la Federación**  
 Brasil – 2000-2009

UF	En porcentaje									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AC	9,62	9,09	9,72	10,09	9,25	8,30	7,11	8,43	8,33	7,91
AL	10,76	10,81	9,20	9,80	10,11	10,45	11,91	12,84	13,63	14,23
AM	5,72	7,12	7,89	7,54	7,20	7,41	7,49	7,38	7,19	7,30
AP	2,55	2,08	7,88	9,08	8,20	8,69	8,86	8,76	10,10	10,51
BA	8,51	7,07	7,90	7,67	7,87	-	9,02	9,44	8,92	9,14
CE	5,16	5,27	4,74	4,64	4,78	5,19	4,55	5,82	5,79	6,75
DF	15,11	-	17,53	5,48	1,88	1,69	1,16	1,00	1,45	1,83
ES	7,17	6,75	8,40	9,24	6,87	6,27	5,99	7,68	6,44	6,30
GO	8,45	8,06	8,85	7,59	8,43	8,22	8,62	9,99	8,16	9,23
MA	0,19	0,60	6,68	7,80	8,83	8,33	7,40	8,14	7,56	8,61
MG	11,51	13,03	13,18	12,93	12,29	13,06	13,48	13,19	12,62	13,96
MS	8,29	8,80	8,64	10,75	8,87	8,85	8,88	10,18	9,43	9,01
MT	7,58	7,66	7,93	8,18	8,14	8,47	8,91	6,88	9,24	9,22
PA	8,20	7,43	7,24	7,61	8,14	8,29	9,11	9,06	9,17	9,22
PB	6,00	5,48	6,54	9,11	8,26	7,74	8,58	9,06	9,06	10,40
PE	9,47	8,17	8,27	7,97	8,69	8,67	8,36	8,02	8,29	8,36
PI	8,59	9,24	10,22	10,40	0,09	7,63	6,25	6,28	4,08	5,04
PR	5,06	6,42	6,66	6,30	2,52	6,30	6,75	6,50	6,29	6,10
RJ	10,60	13,57	14,82	13,16	12,06	12,07	12,28	12,30	12,06	8,62
RN	6,23	6,26	6,99	7,34	6,83	6,66	6,59	7,73	8,46	8,60
RO	2,41	2,00	13,79	13,00	12,50	11,76	12,85	12,88	12,97	12,75
RR	2,63	2,85	5,34	5,60	7,51	6,22	7,20	7,09	7,69	6,33
RS	7,51	7,74	7,54	8,16	6,48	7,33	7,62	7,59	5,74	7,68
SC	7,96	10,04	8,83	10,27	11,17	11,78	11,52	11,55	1,61	11,66
SE	7,04	7,42	7,78	7,81	7,55	7,27	7,82	8,86	8,25	9,62
SP	5,96	8,79	9,37	8,91	8,04	8,19	8,46	7,93	7,42	7,74
TO	5,10	5,95	5,96	6,53	6,67	6,66	7,73	8,01	6,92	8,35
<b>União</b>	<b>0,49</b>	<b>0,58</b>	<b>0,49</b>	<b>0,42</b>	<b>0,44</b>	<b>0,40</b>	<b>0,48</b>	<b>0,60</b>	<b>0,71</b>	<b>0,75</b>
<b>Brasil</b>	<b>1,72</b>	<b>2,08</b>	<b>2,29</b>	<b>1,95</b>	<b>1,93</b>	<b>1,85</b>	<b>2,04</b>	<b>2,17</b>	<b>2,25</b>	<b>2,30</b>

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (Siafi); Secretaría del Tesoro Nacional (STN).  
 Nota: Total de gastos de los estados (STN), descontando las transferencias federales, actualizados por el IPCA hasta junio de 2010. Los valores referentes al DF no incluyen la manutención de las Policías Civil y Militar y del Cuerpo de Bomberos

blica. Además del Distrito Federal, que presenta gastos per cápita en Seguridad Pública muy por encima de los demás entes federados, los que más invirtieron, en 2009, fueron Acre (433 reales), Amapá (430 reales), Rondonia (406 reales) y

Roraima (330 reales). En cambio, los que menos gastaron en Seguridad Pública fueron Piauí (91 reales), Maranhão (118 reales), Ceará (121 reales) y Paraná (131 reales). Cabe resaltar que la media nacional, en 2009, fue de 275 reales.

**Tabla 5**  
**Gastos per cápita en Seguridad Pública, según Unidades de la Federación**  
 Brasil – 2000-2009

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	En reales 2009
AC	266,66	273,99	330,24	305,61	276,13	268,03	271,58	337,62	382,48	433,31
AL	116,08	102,39	126,58	123,06	126,75	141,89	157,71	181,88	215,87	247,32
AM	92,83	149,81	170,78	146,01	147,96	160,20	164,91	178,15	198,55	208,17
AP	64,77	63,28	274,47	267,19	275,72	267,17	313,98	348,83	440,28	429,99
BA	81,82	84,60	98,87	98,18	104,56	0,47	126,87	135,82	141,35	146,62
CE	54,19	68,46	70,91	64,57	63,93	66,10	73,16	84,68	93,46	120,82
DF	1.606,08	763,08	1.855,52	1.056,60	818,85	844,24	915,51	995,54	1.102,64	1.170,17
ES	156,28	146,09	169,18	202,01	166,81	169,26	174,00	253,06	224,97	225,03
GO	108,81	146,73	154,69	134,84	157,59	149,88	157,10	204,62	180,89	205,43
MA	1,81	5,95	68,77	75,03	68,05	67,63	72,60	83,07	96,60	117,93
MG	184,29	227,92	227,71	205,04	199,20	225,51	250,58	269,23	291,71	308,44
MS	160,46	183,95	180,70	247,79	220,39	211,83	223,60	285,49	309,48	296,04
MT	145,13	152,99	182,85	193,24	200,60	215,46	223,69	187,80	283,06	308,74
PA	75,75	74,97	78,57	79,56	86,62	90,56	115,46	122,54	140,82	142,50
PB	68,11	77,00	84,18	113,42	101,96	103,59	125,34	134,21	149,34	163,70
PE	109,57	118,01	124,99	103,83	118,35	127,14	115,15	129,35	151,87	167,56
PI	74,15	94,62	136,08	111,20	1,76	86,19	84,21	93,93	65,91	91,35
PR	105,86	115,82	115,34	112,97	48,62	114,90	128,01	128,87	134,93	131,73
RJ	250,73	322,26	371,45	346,99	322,01	324,52	361,44	388,20	372,23	265,51
RN	86,27	94,55	105,54	106,16	107,14	111,25	122,36	159,46	183,67	198,27
RO	39,43	34,18	265,25	238,15	238,66	249,60	277,72	314,81	374,41	406,26
RR	99,03	108,84	229,26	200,80	196,86	214,30	271,38	317,49	381,69	330,10
RS	148,67	161,93	157,90	172,77	135,03	158,51	168,64	179,23	152,47	224,53
SC	167,44	174,43	202,01	202,51	216,93	242,56	199,97	224,99	49,91	275,59
SE	113,33	129,11	452,49	134,94	137,76	138,19	171,84	186,99	201,67	254,08
SP	148,12	216,97	221,17	217,40	201,45	214,68	229,53	248,26	271,95	287,27
TO	103,59	129,79	161,66	167,36	165,79	170,70	205,00	257,18	254,05	289,57
<b>BRASIL</b>	<b>168,79</b>	<b>192,72</b>	<b>219,84</b>	<b>203,38</b>	<b>189,04</b>	<b>196,57</b>	<b>223,19</b>	<b>247,02</b>	<b>257,01</b>	<b>275,15</b>

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (Siafi); Secretaría del Tesoro Nacional (STN); Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).  
 Nota: Sumatorio de los gastos de la Unión, estados (STN) y municipios (Finbra), descontando las transferencias a estados y municipios, actualizados por el IPCA hasta junio de 2010. En el DF, incluye la manutención de las Policías Civil y Militar y del Cuerpo de Bomberos.

## Análisis de las inversiones de la Unión Europea en relación con Brasil

Para una mejor comprensión del tema abordado, se procuró comparar los gastos de Brasil en relación con la de los países que

componen la Unión Europea, de forma que queden contextualizadas las inversiones nacionales bajo la óptica internacional de garantía de la Seguridad Pública de aquellas naciones.

## Mapa 1 Gastos per cápita en Seguridad Pública, según Unidades de la Federación Brasil – 2009



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (Siafi); Secretaría del Tesoro Nacional (STN); Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Nota: Sumatorio de los gastos por la Unión, estados (STN) y municipios (Finbra), descontando las transferencias a estados y municipios, actualizados por el IPCA hasta junio de 2010. En el DF, incluye la manutención de las Policías Civil y Militar y del Cuerpo de Bomberos

En ese sentido, la Tabla 6 presenta un ranking comparativo de los gastos totales en Seguridad Pública. En 2008, Brasil aparece en una posición destacada, dado que sus gastos fueron superiores, por primera vez, a los del Reino Unido, que históricamente es el primero del ranking europeo.

La Tabla 7 compara, proporcionalmente al PIB de cada nación, los montantes destinados al área de Seguridad Pública. Utilizando 1,55% del PIB, en 2008, Brasil ocupó en el ámbito analizado una posición intermedia (quedó en 13º lugar, entre los 29 países evaluados), situándose muy cerca de la media europea.

En lo que se refiere a los gastos per cápita de cada país en el área de Seguridad Pública (Tabla 8), Brasil ocupa la 20ª posición, entre los 29 países analizados. Invirtiendo 225 euros por habitante (en el patrón de poder de compra), Brasil figura entre Portugal y por delante de Grecia.

Analizando la evolución de los gastos en Seguridad Pública en los países seleccionados, en el período de 2000 a 2009 (Gráfico 4), se comprueba que, desde 2004, la inversión per cápita en Brasil presenta un crecimiento constante de forma semejante al de España y de Grecia, al paso que el del Reino Unido disminuyó entre 2007 y 2008, el de Italia se

**Tabla 6**  
**Gastos en Seguridad Pública**  
 Países seleccionados (2000-2009)

Países	En euros PPS								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>UE (27 países)</b>	0	0	173.951	179.251	189.679	197.977	207.263	216.769	221.254
<b>UE (15 países)</b>	144.430	154.370	164.247	168.858	178.683	184.907	191.899	199.083	200.630
<b>BRASIL</b>	15.264	20.471	26.355	25.677	25.727	30.498	37.600	39.360	42.653
<b>Reino Unido</b>	26.398	28.532	31.137	30.541	34.058	36.300	38.100	40.429	36.283
<b>Alemania</b>	24.440	25.560	26.210	26.280	27.040	26.730	27.030	27.770	28.600
<b>Francia</b>	16.806	18.467	20.159	21.515	22.050	22.751	23.220	23.558	24.192
<b>Italia</b>	20.290	20.438	20.538	21.615	22.326	22.514	23.200	22.663	23.356
<b>España</b>	9.191	10.879	11.304	11.879	12.845	13.621	15.110	16.829	17.690
<b>Holanda</b>	5.793	6.861	7.791	8.352	8.695	8.907	9.585	10.269	10.892
<b>Bélgica</b>	3.866	4.095	4.662	4.786	4.819	5.111	5.386	5.545	6.006
<b>Polonia</b>	0	0	2.730	2.499	2.503	3.023	3.519	4.006	4.960
<b>Rumanía</b>	923	736	933	1.014	1.145	1.692	2.384	3.018	4.339
<b>Suecia</b>	3.454	2.917	3.109	3.298	3.291	3.351	3.522	3.756	3.803
<b>Austria</b>	2.532	2.576	2.659	2.685	2.827	2.959	3.124	3.143	3.342
<b>Irlanda</b>	1.455	1.659	1.726	1.787	1.931	2.060	2.327	2.601	2.761
<b>Rep. Checa</b>	1.228	1.295	1.478	1.578	1.629	1.861	2.091	2.246	2.571
<b>Portugal</b>	1.788	1.954	2.022	2.219	2.332	2.410	2.394	2.129	2.537
<b>Grecia</b>	972	1.416	1.547	1.630	1.909	1.987	2.099	2.321	2.451
<b>Noruega</b>	1.640	1.727	2.075	1.989	1.975	1.941	2.072	2.208	2.365
<b>Dinamarca</b>	1.440	1.529	1.582	1.659	1.749	1.844	1.869	1.944	2.053
<b>Finlandia</b>	1.788	1.884	1.518	1.601	1.725	1.774	1.774	1.852	2.025
<b>Hungría</b>	850	1.033	1.383	1.328	1.337	1.398	1.538	1.592	1.697
<b>Eslovaquia</b>	599	651	689	571	794	788	917	1.081	1.470
<b>Bulgaria</b>	57	377	63	458	459	483	511	659	716
<b>Lituania</b>	211	203	231	245	265	287	343	383	501
<b>Letonia</b>	195	214	223	229	226	303	445	479	445
<b>Eslovenia</b>	277	307	334	364	372	336	386	397	421
<b>Estonia</b>	149	154	182	196	186	212	240	304	386
<b>Chipre</b>	183	197	214	253	259	274	296	314	344
<b>Luxemburgo</b>	149	166	188	212	234	248	252	253	274
<b>Malta</b>	67	57	55	55	57	56	58	61	66

Fuente: Eurostat.

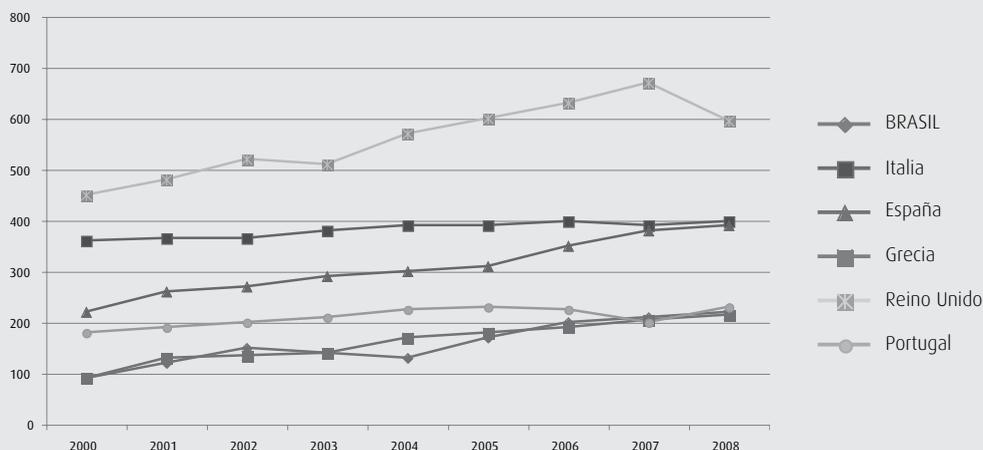
Nota: Valores en euros PPS (Patrón del Poder de Compra).

Tabla 7  
Participación de los gastos en Seguridad Pública en relación con el PIB  
Brasil – 2000-2008

Países	En euros PPS									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
<b>Rumania</b>	2,3	1,6	1,9	1,9	1,9	2,1	2,4	2,4	3,1	
<b>Estonia</b>	2,4	2,2	2,3	2,2	1,9	1,8	1,8	1,9	2,4	
<b>Eslovaquia</b>	2,7	2,8	2,7	1,9	2,3	2,0	2,1	2,0	2,3	
<b>Bulgaria</b>	0,4	2,4	0,4	2,5	2,3	2,2	2,0	2,3	2,1	
<b>Chipre</b>	1,8	1,8	1,8	2,1	2,0	1,9	2,0	1,9	2,0	
<b>Letônia</b>	2,3	2,3	2,2	2,3	2,0	2,3	2,8	2,4	2,0	
<b>Reino Unido</b>	1,6	1,8	1,9	1,8	1,9	2,0	1,9	1,9	2,0	
<b>UE (27 países)</b>	0,0	0,0	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	
<b>Rep. Checa</b>	2,0	1,9	1,8	2,0	1,9	1,8	1,9	1,8	1,8	
<b>Holanda</b>	1,4	1,5	1,7	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8	
<b>UE (15 países)</b>	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	
<b>Bélgica</b>	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	
<b>España</b>	1,4	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	
<b>Hungria</b>	1,7	1,8	1,9	1,8	1,6	1,5	1,7	1,6	1,6	
<b>BRASIL</b>	1,21	1,38	1,56	1,44	1,3	1,33	1,47	1,52	1,55	
<b>Irlanda</b>	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,5	
<b>Lituania</b>	1,7	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,5	
<b>Portugal</b>	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,3	1,5	
<b>Polonia</b>	-	-	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4	
<b>Italia</b>	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	
<b>Alemanha</b>	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	
<b>Eslovenia</b>	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,2	1,3	1,2	1,2	
<b>Francia</b>	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	
<b>Austria</b>	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2	
<b>Suecia</b>	1,3	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	
<b>Malta</b>	1,6	1,3	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	
<b>Grecia</b>	0,7	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	
<b>Finlandia</b>	1,4	1,4	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	
<b>Dinamarca</b>	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	
<b>Luxemburgo</b>	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	
<b>Noruega</b>	0,9	0,9	1,0	0,9	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7	

Fuente: Eurostat.

**Gráfico 4**  
**Gastos en Seguridad Pública per cápita**  
**Países seleccionados (2000-2009)**



Fuente: Eurostat; IBGE.

Nota: Valores en euros PPS (Patrón del Poder de Compra)

encuentra estancado durante todo el periodo estudiado y el de Portugal volvió a crecer entre 2007 y 2008.

## Conclusión

El presente estudio demuestra que el volumen de recursos aplicados al área de Seguridad Pública aumentó en el período analizado, por parte tanto de los municipios, estados y Distrito Federal como de la Unión. Aun así, los estados son los encargados de la mayor parcela de las inversiones en el sector. Mientras tanto, se verifica una heterogénea distribución regional de los recursos, cuando se incluyen en el análisis los indicadores relativos al PIB, al presupuesto total y por ciudadano.

Internacionalmente, considerando los valores por la paridad del poder de compra, Brasil

consume más recursos de Seguridad Pública que los países de la Unión Europea, cuando se evalúa el volumen total de inversiones en el área. Proporcionalmente, no obstante, los gastos per cápita son compatibles con países como Portugal y Grecia. En relación con el PIB, el índice de 1,55% invertido en el área, en Brasil, está cercano a los indicadores de España, Portugal, Hungría e Irlanda, así como de la media europea de 1,7% (EU - 15) y 1,8% (EU - 27).

Ante la escasez de trabajos oficiales y académicos con un enfoque en los gastos en Seguridad Pública en Brasil, en comparación con los estudios internacionales con los que nos departamos durante la fase de desarrollo de esta investigación, proponemos que las instituciones públicas y privadas enviden esfuerzos en el sentido de ampliar trabajos y análisis correlacio-

**Tabla 8**  
**Gastos en Seguridad Pública per cápita**  
 Países seleccionados (2000-2009)

En euros PPS

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Holanda</b>	365,17	429,16	483,75	515,79	534,81	546,26	586,81	627,77	663,93
<b>Irlanda</b>	385,20	432,88	442,63	450,92	479,43	501,20	552,93	603,01	627,36
<b>UE (15 países)</b>	469,96	500,12	529,43	540,91	568,69	584,60	603,74	622,47	623,57
<b>Reino Unido</b>	449,06	483,59	525,81	513,83	570,49	604,40	630,53	665,15	592,93
<b>Luxemburgo</b>	344,10	378,13	423,83	473,79	514,33	538,56	537,85	532,14	566,56
<b>Bélgica</b>	377,59	399,03	452,15	462,11	463,48	489,24	512,38	523,84	563,01
<b>Noruega</b>	366,22	383,48	458,68	436,93	431,53	421,42	446,53	471,70	499,18
<b>UE (27 países)</b>	0,00	0,00	358,93	368,34	388,05	403,09	420,41	437,66	444,57
<b>Chipre</b>	265,46	281,70	303,46	353,64	355,03	365,07	386,34	403,76	436,23
<b>Suecia</b>	389,78	328,33	348,91	368,83	366,69	371,86	389,27	412,19	414,14
<b>Austria</b>	316,39	321,13	329,69	331,52	347,19	360,84	378,49	379,49	401,79
<b>Italia</b>	356,44	358,81	360,36	377,09	385,67	385,10	394,88	383,27	391,75
<b>España</b>	229,49	268,77	275,95	285,12	303,34	316,49	345,31	378,40	390,65
<b>Finlandia</b>	345,75	363,63	292,21	307,51	330,48	338,77	337,55	350,96	382,04
<b>Francia</b>	277,58	302,84	328,19	347,78	353,98	362,43	368,58	370,15	377,97
<b>Dinamarca</b>	270,22	285,89	294,69	308,18	324,10	340,67	344,34	356,92	374,94
<b>Alemania</b>	297,46	310,72	317,93	318,40	327,63	324,00	327,88	337,36	347,86
<b>Estonia</b>	108,45	112,81	133,85	144,17	137,67	157,33	178,11	226,24	287,56
<b>Eslovaquia</b>	110,88	121,01	128,11	106,17	147,58	146,32	170,10	200,50	272,21
<b>Rep. Checa</b>	119,47	126,10	144,81	154,65	159,57	182,04	204,00	218,34	247,61
<b>Portugal</b>	175,40	190,46	195,72	213,18	222,62	228,90	226,46	200,88	238,92
<b>BRASIL</b>	89,89	118,99	151,22	145,47	141,98	165,93	201,74	213,93	224,95
<b>Grecia</b>	89,13	129,54	141,04	148,10	172,91	179,29	188,67	207,76	218,57
<b>Eslovenia</b>	139,55	154,36	167,25	182,60	186,28	168,15	192,68	197,43	209,28
<b>Romania</b>	41,09	32,80	42,73	46,57	52,74	78,13	110,30	139,93	201,55
<b>Letonia</b>	81,75	90,30	94,94	98,05	97,32	131,50	193,72	210,10	195,96
<b>Hungría</b>	83,20	101,29	135,94	130,89	132,19	138,40	152,64	158,12	168,92
<b>Malta</b>	175,96	145,63	138,35	138,94	141,30	138,58	143,70	148,60	160,37
<b>Lituania</b>	60,05	58,07	66,49	70,84	76,87	83,85	100,73	113,09	148,80
<b>Polonia</b>	0,00	0,00	71,38	65,39	65,54	79,19	92,23	105,08	130,12
<b>Bulgaria</b>	6,92	46,30	8,03	58,37	58,85	62,17	66,15	85,79	93,74

Fuente: Eurostat; IBGE.

Nota: Valores en euros PPS (Patrón del Poder de Compra).

nados. Creemos que esa serie histórica decenal debe ser continuada, así como el monitoreo de los gastos por subfunciones ligadas a la función Seguridad Pública, como hace el Anuario del

Foro Brasileño de Seguridad Pública. Especialmente porque tendremos en los próximos años grandes eventos deportivos internacionales en Brasil, con un relevante impacto en el área.

- 1 *La Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios son entes autónomos, los cuales constituyen, a entender de Carvalho Filho (2007), tres círculos de poder.*
- 2 *Disponible en: <[www.sindipoldf.org.br/arquivos/d9ca284682.pdf](http://www.sindipoldf.org.br/arquivos/d9ca284682.pdf)>.*
- 3 *Disponible en: <[www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado)>.*
- 4 *Disponible en: <[www.ppa.sp.gov.br/faq.htm](http://www.ppa.sp.gov.br/faq.htm)>.*
- 5 *§§ 1º y 3º del artículo 1º del Decreto MOG nº 42, de 14 de abril de 1999.*
- 6 *La línea "a" del artículo 2º y artículo 3º del Decreto MOG nº 42, de 14 de abril de 1999.*
- 7 *Disponible en: <<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1>>.*
- 8 *Disponible en: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-07-022/EN/KS-RA-07-022-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-022/EN/KS-RA-07-022-EN.PDF)>.*
- 9 *Disponible en: <[www.virtual.vserver.com.br/siafi.htm](http://www.virtual.vserver.com.br/siafi.htm)>.*
- 10 *Finbra es el informe de los datos sobre gastos e ingresos de cada municipio brasileño, divulgados por la STN.*
- 11 *Su elaboración resulta de la atención a las disposiciones que constan en el artículo 51 de la LC nº 101/2000 (LRF) y en los arts. 111 y 112 de la Ley nº 4.320/64.*
- 12 *Disponibles en: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.*
- 13 *El objetivo del Eurostat es elaborar estadísticas para la Unión Europea que permitan comparaciones entre países y regiones. Disponible en: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about\\_eurostat/corporate/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about_eurostat/corporate/introduction)>.*
- 14 *Disponible en: <<http://oecd.org>>.*
- 15 *Disponible en: <[www2.forumseguranca.org.br/node/26](http://www2.forumseguranca.org.br/node/26)>.*
- 16 *Informaciones adicionales pueden obtenerse en el documento Informe de Actividades (Implantación del Sistema Único de Seguridad). Informe de Actividades: 2002, 2003, 2004, 2005.*

## Referencias bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estabelece Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Gestão estratégica no Ministério da Justiça 2009**. Coordenação: Marcos Antonio Moreira West. Brasília: Secretaria Executiva/MJ, 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Implantação do Sistema Único de Segurança. Relatório de Atividades - 2003 2004 2006**. 2ª ed., 2007.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 18. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano I, ed. 1, 2007. Disponível em: <[http://www.pgj.pb.gov.br/site/Internet/Conteudo/caimp/Logistica/revista\\_forum\\_01.pdf](http://www.pgj.pb.gov.br/site/Internet/Conteudo/caimp/Logistica/revista_forum_01.pdf)>.

EUROPEAN UNION. **Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics** – Classification of the Functions of Government (COFOG). Eurostat Methodologies and working papers, 2007. Disponível em: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-07-022/EN/KS-RA-07-022-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-022/EN/KS-RA-07-022-EN.PDF)>.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, Ano 3, 2009. Disponível em: <[http://www2.forumseguranca.org.br/sites/default/files/anuario\\_2009\\_final.pdf](http://www2.forumseguranca.org.br/sites/default/files/anuario_2009_final.pdf)>.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2001.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**, Brasília: Enap, v. 1, 2006 (Coletânea).

REZENDE, F. A. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. Avaliação de programas e transparência da gestão pública. **Reflexões para Ibero-América**: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, 2009 (Caderno EIAPP)..

WEST, M. Planejamento estratégico e a interoperabilidade de sistemas setoriais aos sistemas estruturantes do governo: Projeto CICLOMJ. In: XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2010.

## ANEXO

Con vistas a evaluar el eventual impacto de los gastos en la Custodia y Reintegración de Presos sobre las inversiones en Seguridad Pública en Brasil, se elaboró la tabla presentada a continuación, que muestra la participación en los gastos de la Subfunción 421 (Custodia y Reintegración) en el total de los gastos en Seguridad Pública en cada Unidad de la Federación. Se resalta que, en los términos del Decreto

MOG nº 42, del 14 de abril de 1999, la referida Subfunción es una de las divisiones de la Función 14 (Derechos de la Ciudadanía).

Según los datos de la tabla, en 2009, los gastos en la Subfunción 421 en Brasil representaron, en media, solamente el 2,2% del total desembolsado en el área. Cabe resaltar que, en algunos estados, las inversiones en Custodia y Reintegración de Presos son contabilizadas en la Función Seguridad Pública.

### Participación de los gastos en la Subfunción Custodia y Reintegración de Presos en el total de inversiones en Seguridad Pública, según Unidades de la Federación Brasil – 2000-2009

UF	En porcentaje									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AC	3,49	4,66	-	-	-	-	-	-	-	0,11
AL	1,58	5,13	-	-	0,03	-	0,01	0,10	0,09	0,27
AM	3,16	1,89	-	-	14,47	7,63	6,82	6,44	7,39	6,10
AP	9,82	7,22	-	-	5,57	6,31	5,68	7,75	6,02	4,90
BA	0,62	0,82	-	-	0,55	390,13	0,64	0,21	4,00	3,77
CE	1,68	1,76	-	0,18	0,41	1,47	3,50	0,32	9,56	9,40
DF	0,20	1,32	0,12	-	0,38	0,41	0,37	0,23	1,08	0,43
ES	2,75	3,58	-	-	-	-	0,13	-	0,88	6,56
GO	1,03	1,20	0,09	0,09	1,37	0,36	0,78	0,58	0,82	0,16
MA	40,12	17,14	-	-	0,65	0,76	0,83	5,68	2,91	4,80
MG	0,22	0,24	0,85	0,36	-	-	0,01	0,02	0,01	-
MS	2,03	1,64	-	0,27	12,35	12,70	18,68	13,33	6,74	10,91
MT	1,59	1,91	-	-	-	-	-	-	-	-
PA	0,88	2,90	-	-	0,38	-	0,02	-	0,01	-
PB	2,62	3,13	0,02	-	0,25	0,31	0,15	0,16	0,04	0,20
PE	0,78	0,96	0,95	0,51	2,55	0,83	0,97	0,48	3,87	-
PI	2,65	3,02	-	-	85,64	1,98	1,79	2,31	8,79	3,83
PR	0,80	0,65	-	-	34,21	18,77	18,72	17,57	18,68	18,79
RJ	0,20	0,21	-	-	0,06	0,17	0,05	0,18	-	-
RN	2,55	3,01	-	-	2,70	2,78	3,07	2,61	3,46	2,68
RO	-	13,41	0,01	-	-	1,48	-	-	0,44	0,04
RR	8,90	10,87	-	-	7,40	6,21	3,80	7,74	5,86	5,74
RS	0,47	0,55	-	0,22	-	0,29	0,04	0,02	0,03	0,01
SC	0,79	0,97	0,06	-	-	-	-	-	0,10	0,02
SE	3,06	1,58	-	-	10,66	17,26	15,21	14,12	13,58	5,65
SP	0,17	0,78	1,44	0,32	3,06	1,92	1,80	1,71	1,48	3,23
TO	3,51	4,13	-	-	-	0,55	-	-	-	0,01
Nacional	3,61	4,89	1,82	4,21	0,10	2,06	1,47	0,56	0,99	0,42
<b>BRASIL</b>	<b>0,97</b>	<b>1,42</b>	<b>0,58</b>	<b>0,51</b>	<b>1,94</b>	<b>1,98</b>	<b>1,84</b>	<b>1,57</b>	<b>2,02</b>	<b>2,20</b>

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (Siafi); Secretaría del Tesoro Nacional (STN).

Nota: Sumatorio de los gastos de la Unión, estados (STN) y municipios (Finbra), descontando las transferencias federales para estados y municipios a partir de 2004.

Datos de los municipios referentes a la Subfunción 421 disponibles solamente a partir de 2005 y de los Estados a partir de 2004.

# Análisis de las inversiones en Seguridad Pública en Brasil entre 2000 y 2009

Oswaldo Martins de Moraes Filho, Rebeca Dias Cario, Ronaldo Alves Nogueira

## Resumo

**Análise dos investimentos em Segurança Pública no Brasil entre 2000 e 2009**

*Este artigo aborda os investimentos com Segurança Pública realizados pelas três esferas federativas, entre 2000 e 2009. Procura-se identificar a evolução dos gastos da União com Segurança Pública nesse período, bem como comparar esses dispêndios com aqueles efetuados pelos países da União Européia. Além disso, apresenta-se a relação dos investimentos com Segurança Pública de estados e municípios em relação às respectivas populações, ao Produto Interno Bruto – PIB e ao total dos gastos de cada ente público. A investigação se deu por meio de uma abordagem quantitativa com objetivo*

**Palavras-chave:** Gastos públicos. Transferências da União. Segurança pública. Classificação por função

## Abstract

**An analysis of Public Security investment in Brazil between 2000 and 2009**

*This paper investigates the investment that the three government levels - local, state and federal - made in Public Security between 2000 and 2009. It aims not only to identify the evolution of government spending on Public Security over this period of time, but also to compare that expenditure to those made by European Union countries. Furthermore, the ratios of Public Security investment made by state and local governments to their respective populations, Gross Domestic Product (GDP), and the total amounts spent by each state or local government are presented. This study employed a quantitative approach with an exploratory goal.*

**Keyword:** Public expenses. Government Transfers. Public Security. Classification by function.

**Fecha de recepción:** 10/12/2010

**Fecha de aprobación:** 20/01/2011

# Koban y la institucionalización de la policía comunitaria en Sao Paulo

## Cesar Alves (Zare) Ferragi

*Zare Ferragi es licenciado en Administración Pública por la Fundación Getúlio Vargas, Escuela de Administración de Empresas de Sao Paulo (FGV-EAESP), tiene maestría y realiza su doctorado en Administración Pública por la International Christian University (ICU), localizada en Tokio, en Japón.*

*Tokio, Japón*

*ferragi@gmail.com*

### Resumen

*Este artículo trata de las implicaciones y dimensiones institucionales que hay por detrás de la adopción del sistema de casetas o sistema koban japonés por la Policía Militar del Estado de Sao Paulo (PMESP). El autor observa la evolución de esta organización, desde una situación de vago entendimiento hasta la aplicación de prácticas más precisas de policía comunitaria. Es en ese contexto donde surge la decisión de buscar, adoptar e implementar un modelo extranjero de vigilancia policial: el sistema koban japonés. Los líderes de la Policía Militar del Estado de Sao Paulo (PMESP) están preocupados por la evolución de la policía como un todo, incluyendo sus aspiraciones y competencias, como medio de legitimar la existencia de la institución. A través del sistema koban, el liderazgo institucional de la PMESP ha tenido un papel fundamental en el proceso de implementación de la policía comunitaria. Por último, la adopción de la modalidad de koban ciertamente se debe a una reconocida necesidad de mejorar el desempeño institucional y la moral de la PMESP, pero su contribución principal, más que técnica, es la de auxiliar en la construcción de este nuevo organismo social integrado: la policía comunitaria en Brasil.*

### Palabras clave

*Policía comunitaria. Sistema koban. Policía Militar del Estado de Sao Paulo (PMESP). Japón. Liderazgo institucional. Fuerzas isomorfas. Cambio organizacional.*

## Contextualización

### *El Sistema Koban y la Policía Comunitaria en Sao Paulo*

A lo largo de los años 90, la policía militar de muchos estados brasileños lanzó programas de policía comunitaria, movimiento que parecía fortalecerse en Brasil (FRÜHLING, 2006). La intención anunciada era la de reformar el actual mandato de la policía, mejorando la relación deteriorada que mantenía con las comunidades (KAHN, 2003), reduciendo el nivel alarmante de violencia policial (HUMAN RIGHTS WATCH, 1997) y generando una mayor aceptación por parte del público (FRÜHLING, 2006).

El cambio de foco representado por la policía comunitaria fue gradual en Sao Paulo. En varios sentidos, la fuerza policial se compone de profesionales de la información, consultores especializados en riesgo y agentes de la ley que actúan con base en la conformidad (ERICSON & HAGGERTY, 1997). Pese a todo, esas funciones no eran visibles en la actividad policial urbana de Sao Paulo debido a problemas organizacionales de la Policía Militar del Estado de Sao Paulo (PMESP), para detectar y dirigir los riesgos inherentes al crimen, así como otros problemas propios. Uno de los mayores desafíos era enseñar al policía a hablar con los ciudadanos, para que pudiese anotar y registrar las ocurrencias de su

región. El antiguo habitus (BOURDIEU, 1977) de desempeñar el papel del funcionario duro de pelar que combate el crimen aún estaba presente en la mentalidad de los agentes policiales. Muchos se oponían a la idea de oír las demandas de los ciudadanos simplemente porque contradecía la imagen que tenían de sí mismos. Mantener con los ciudadanos una actitud simpática, amable, de atención y cuidado, no formaba parte del perfil profesional que muchos de esos agentes ya tenían como introyección. De este modo, aunque la policía comunitaria haya suscitado un gran entusiasmo, no se puede dejar de apuntar el modo como ocurrió realmente, en la práctica, en la esfera local. Se observaron problemas en la implantación de los elementos prácticos en la actividad policial comunitaria diaria (UCHIDA, 2007), a pesar de que la institución ya había incorporado su filosofía.

A lo largo de ese proceso, los líderes de la PMESP comenzaron a buscar modelos alternativos fuera del país. De 2000 a 2004, se intensificó el diálogo entre la policía japonesa y la paulista y en enero de 2005, bajo la égida de la JICA (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional), firmaron un acuerdo internacional de cooperación técnica. En primer lugar, se contemplaba la implementación de ocho proyectos piloto con base en el sistema koban<sup>1</sup>, bajo la rúbrica de Base Comunitaria de Seguridad (BCS). A continuación, a partir de 2007, el número de localidades del tipo koban subió a 20 (segunda

fase), incluyendo dos en la región metropolitana de Sao Paulo, dos en el interior y las 16 remanecientes, en la capital. Finalmente, el proyecto fue ampliado a 54 localidades en todo el estado de Sao Paulo a partir de 2008 (tercera fase).

En este artículo, se argumenta que la adopción de prácticas con base en el sistema koban refuerza el desenvolvimiento progresivo y, consecuentemente, fortalece la actividad policial comunitaria en Sao Paulo, generando una policía más receptiva y dirigida al ciudadano. Esos hallazgos son significativos en términos de políticas, no solo para generar conocimiento relevante para la propia PMESP, sino también para otras once áreas metropolitanas brasileñas, que desde finales de 2008 empezaron a adoptar prácticas semejantes, por no hablar de tres países centroamericanos: Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

### *Metodología*

A lo largo de tres años de estudios de doctorado en Tokio, el autor estuvo en Sao Paulo dos veces, en 2009 y 2010, durante 4 y 3 meses respectivamente, y comenzó a reunir una serie de entrevistas a agentes policiales, autoridades de la JICA y personal externo involucrado en diferentes fases del proceso entre Brasil y Japón. Ese conocimiento “oral”<sup>2</sup> permitió que el autor se diese cuenta de algunos cambios recientes que ocurrían dentro de la organización, especialmente cuando se considera el papel de un liderazgo activo trabajando para la consolidación de prácticas de policía comunitaria. En la segunda visita a Brasil, el autor redirigió entrevistas y empezó a recolectar las narrativas de individuos clave dentro de la institución, teniendo en cuenta su involucración reciente en la modalidad koban. El criterio utilizado consistió en la selección de individuos que

habían participado activamente en el proceso de adaptación e implantación del modelo koban en Sao Paulo, desde el momento de su concepción hasta las más recientes evaluaciones. Conforme el autor comenzaba a entender la PMESP, era esencial comprender el desarrollo de las prácticas de la policía comunitaria desde el punto de vista de un abordaje holístico, desde las fases iniciales hasta la adopción de la modalidad koban. Puesto que la policía comunitaria propone la reconstrucción de la autopercepción de los agentes policiales, era importante darles tiempo y espacio para la libre expresión. Se utilizaron las técnicas de entrevistas individuales y en grupo simple, utilizándose en ambos casos entrevistas abiertas, pues la investigación era de naturaleza exploratoria. El autor solía empezar la entrevista con una pregunta abierta y dejaba al individuo (o individuos) expresar su punto de vista espontáneamente.

## **La Policía Militar del Estado de Sao Paulo (PMESP)**

### *Liderazgo dentro de la PMESP*

El proceso de institucionalización de la policía comunitaria paulista suscita una serie de cuestiones en cuanto a la capacidad de la PMESP en implementar y desempeñar adecuadamente las nuevas ideas y normas inherentes a ese proceso. La adopción de iniciativas del tipo koban desde 2005 representa, sin duda, una de esas cuestiones. Aunque se espere, en cualquier proceso de incorporación de nuevas prácticas, la resistencia a la reforma y la reaparición de los antiguos *habitus* (BOURDIEU, 1977) de la época de la dictadura, una comprensión clara de la PMESP y su carácter organizacional, competencia, valores institucionales y liderazgo puede ayudarnos a

entender no solo los principios básicos del desarrollo de proyectos basados en el koban, sino de la propia policía comunitaria brasileña como un todo. Con relación a la práctica real del koban en Sao Paulo, en este artículo no se examinarán en profundidad los beneficios que el modelo japonés ha conllevado para Sao Paulo.<sup>2</sup> En lugar de eso, el autor reconoce que hubo una evolución, a partir de una comprensión vaga de las prácticas de policía comunitaria en dirección a una aplicación más precisa de prácticas policiales más eficaces dentro de la Policía Militar del Estado de Sao Paulo, principalmente en función del papel decisivo de sus líderes a lo largo de ese proceso. La decisión de indagar, adoptar e implementar un modelo extranjero de policía, el sistema koban japonés, fue mera consecuencia de ese proceso.

Selznick (1957) sugiere que una comprensión profunda del liderazgo, tanto en organizaciones privadas como públicas, así como el estudio del “carácter organizacional”, debe ocupar un papel central en el orden del día de la investigación social y análisis institucional. En este artículo, el concepto de “adaptación dinámica” de Selznick será empleado para analizar la policía comunitaria como proceso dinámico, que envuelve algo más que meras rutinas, alteración o expansión de BCSs. El carácter organizacional es el producto orgánico de la combinación de elementos históricos, de integración, funcionales y dinámicos de la PMESP. Puesto que la policía comunitaria representa una reconstrucción de necesidades dentro de la PMESP, también exige un cambio de actitud y comprometimiento de sus líderes con vistas a nuevas estrategias y formas para generar satisfacción interna y externa.

Además, de la misma forma que la eficiencia es una cuestión recurrente en el análisis del

desempeño institucional, la preocupación por la eficiencia administrativa puede llevarnos a problemas significativos en la comprensión del papel real del liderazgo en organizaciones de gran porte. Los líderes institucionales se preocupan por la legitimidad de sus organizaciones como un medio para la preservación de su integridad y existencia (SELZNICK, 1957). Si subimos los escalones de la estructura militar de la PMESP hasta la figura del coronel (la más alta patente de su estructura administrativa), la función de ese líder como tomador de decisiones se vuelve considerablemente más difícil, no solo porque sus decisiones sean más importantes o complejas, sino porque surge una nueva lógica: la eficiencia pierde su fuerza, pues los coroneles empiezan a reevaluar sus propias tareas y las necesidades de la PMESP. Los coroneles, en calidad de líderes institucionales, se preocupan por la legitimación y evolución de la policía como un todo, incluyendo la evolución de sus aspiraciones y competencias, como un medio para la preservación de la competencia e integridad que distinguen a la organización.

#### *Presiones sociales externas*

El papel de las instituciones policiales brasileñas, y no solo la paulista, está en proceso de cambio. En el caso específico de Sao Paulo, significa un cambio en el sentido de dirigirse más hacia fuera (OCDE, 1996): más abierta, democrática, receptiva, transparente y con rendición de cuentas. A lo largo de ese proceso, la teoría de las organizaciones distingue ambientes técnicos, en los cuales las organizaciones se reconocen por su eficiencia en desempeñar ciertas actividades, de ambientes institucionales, en los cuales el reconocimiento se da principalmente cuando las prácticas coinciden con

normas y creencias consideradas adecuadas o legítimas (SCOTT & MEYER, 1991). Una organización puede actuar en un ambiente más técnico o más institucional, dependiendo de sus actividades. Hay organizaciones altamente institucionalizadas, como escuelas, universidades e iglesias, más preocupadas por la propia legitimidad que por la eficiencia. La policía forma parte de ese grupo (CRANK & LANGWORTHY, 1992), actuando en ambientes sociales que hacen más presión institucional y presentan menos exigencias técnicas.

Consecuentemente, no se pueden ignorar las presiones sociales externas ejercidas sobre la policía, ni las implicaciones resultantes. Iniciativas del tipo koban son de naturaleza técnica en el sentido de que los agentes policiales deben incorporar procedimientos de rutina a sus prácticas. Al mismo tiempo, no obstante, la adaptación dinámica (SELZNICK, 1957) ocurre en las organizaciones en el encuentro entre la administración y las políticas. Por ese motivo, la policía comunitaria puede ser considerada un proceso dinámico, que envuelve más que meras rutinas, cambios o expansión de los BCSs. También connota la reconstrucción de las necesidades de la PMESP, un cambio de actitud y comprometimiento con nuevas estrategias y formas de satisfacción interna y externa.

Actuando en un ambiente altamente institucionalizado, los líderes de la PMESP buscan legitimidad y estabilidad. Estos han realizado recientemente una serie de esfuerzos para reformular el mandato de la PMESP y ocuparse de las presiones sociales externas oriundas del régimen democrático brasileño. A finales de 2008, por ejemplo, la organización pasó por un proceso de

reestructuración y creó un nuevo departamento, la Dirección de Policía Comunitaria y Derechos Humanos (DPCDH)<sup>4</sup>. En las entrevistas con los oficiales de alto escalón directamente implicados en los programas de la DPCDH, el autor observó que, por lo menos en el nivel del liderato, existe un discurso claro y un compromiso con la calidad del servicio, y un abordaje con base en los derechos humanos en lo tocante al trabajo policial. Se trata de un discurso institucional importante dentro de la PMESP, pues sustenta la evolución de la filosofía y las prácticas de la policía comunitaria, abriendo igualmente espacio a la adopción de actividades basadas en el sistema koban en Sao Paulo. Esos hallazgos son importantes para otros administradores públicos y autoridades policiales interesadas en adoptar modelos extranjeros de policía comunitaria, pues destacan el significado de un liderazgo activo a lo largo del proceso de implementación. Fue justamente por el involucramiento explícito de los líderes policiales en Sao Paulo por lo que la PMESP acabó más inclinada a adoptar el sistema koban y a liderar otras instituciones policiales brasileñas en trayectorias semejantes de institucionalización de las prácticas de policía comunitaria<sup>5</sup>.

Por otro lado, muchos estudiosos creen que los modelos de policía comunitaria mistifican o encubren el uso que hace la policía de la coerción, considerada por muchos la esencia de la actividad policial en cualquier lugar (ERICSON & HAGGERTY, 1997). Algunos críticos podrían alegar que la policía comunitaria ejerce un papel de relaciones públicas de la policía, disseminando una imagen amiga para la población, sin cambiar la esencia del trabajo policial (WADDINGTON, 1984; KLOCKARS, 1988). No obstante, en lugar de analizar la actividad policial comunitaria como retórica o realidad, debemos enten-

der que lo primero combina los dos últimos para constituir un discurso expresado por medio de la comunicación institucional (ERICSON & HARGGERTY, 1997). Además, de acuerdo con Putnam (1993), la respuesta al contexto social genera reacciones institucionales. En este artículo, nos mostramos de acuerdo con Putnam, observando igualmente que el contexto del recrudescimiento de la violencia y la creciente tasa de homicidios en Sao Paulo en los años 90 produjo en la PMESP una consciencia más profunda de su interdependencia con todas las partes interesadas, así como con las fuerzas externas, generando un discurso institucional dirigido por sus líderes, lo cual, a su vez, culminó en la adopción del sistema koban.

La actividad policial comunitaria en general y la modalidad del koban en particular, más que sugerir prácticas que mantenían intacta a la PMESP, desempeñando, por lo tanto, un papel de “relaciones públicas”, también llegaron para cambiar la propia concepción de la PMESP, influyendo en sus políticas, filosofía y organización administrativa. Puesto que los líderes de la PMESP se tornaron más receptivos a las demandas de los ciudadanos dentro del contexto más amplio de la sociedad democrática, que exige respuestas eficaces a la cuestión de la seguridad pública, el esfuerzo de la policía comunitaria puede ser entendido como una reacción institucional consolidada, y no superficial.

### *Presiones sociales internas*

Por otro lado, la relación de una organización con el ambiente externo es solo una de las fuentes de la experiencia institucional. También existe todo un universo interno que hay que considerar. Si miramos hacia la institucionalización de la policía comunitaria en Sao Paulo, el liderazgo, carácter y proceso de toma de decisiones críticas

emergen como factores clave que constituyen la vida organizacional de la PMESP.

En ese sentido, las iniciativas basadas en el koban pueden ser entendidas como una oportunidad de incorporar un nuevo punto de vista al carácter de la PMESP. Al emplear procedimientos originarios de Japón, los proyectos con base en el koban habían afectado a la moral y autoconcepción de los oficiales de bajo escalón, dándoles hasta cierto punto un sentido de misión y aumentando los niveles de motivación para “los desafíos diarios del trabajo”, en las palabras de un cabo (entrevista personal, 2009). Al mismo tiempo, aun cuando se aceptan de buena fe, las prácticas basadas en el koban pueden verse perjudicadas por el personal o por procedimientos presupuestarios, además de varias otras rutinas operacionales que integran esas prácticas. La PMESP abre espacio para lo que se denomina “estructura informal”, que se revela conforme los agentes policiales aportan sus propias individualidades, características y preocupaciones a la institución y sus prácticas. En todos los puestos policiales, en los cuales conviven sargentos, cabos y soldados, las nomenclaturas formales actúan en las funciones o actividades especializadas –o sea, las patrullas a pie son realizadas por los cabos y soldados, la gestión de personal por los sargentos– pero no en las propias personas.

En una visita a diversas Bases Comunitarias de Seguridad (BCS), el autor pudo observar que de alguna forma los policías actúan según sus propios criterios, preocupados por su propia protección o realización profesional. En una de las BCSs, por ejemplo, un sargento confirmó que la principal motivación para trabajar en la policía comunitaria era de cuño personal, la satisfacción interna de ayudar niños empobrecidos y vulne-

rables a las drogas. No obstante, se quejó de la rigidez de las estructuras policiales y de la falta de apoyo institucional, sugiriendo que podría realizar mejor su trabajo “sin la jerarquía y rigidez” de sus superiores (entrevista personal, 2009). Sus palabras revelan claramente la batalla por un lugar (o tal vez promoción) dentro de la organización, en rivalidad con la jerarquía de la policía. Esas necesidades personales, un aspecto universal y un dilema persistente en cualquier organización, pueden dar sustentación o corroer los programas de policía comunitaria actualmente en práctica. Depende de los líderes de la PMESP identificar y controlar esas presiones sociales internas para poder hacer buen uso de ese gran manantial de energía y proponer medios constructivos que lleven a los fines deseados.

Al analizar las presiones sociales externas e internas expuestas más arriba, una de las cuestiones razonables que podríamos plantear aquí no es si las localidades que trabajan con el sistema koban reducirán la tasa de criminalidad, sino hasta qué punto conseguirán aumentar la legitimidad de la PMESP a los ojos de aquellos que precisan legitimarla. En las próximas secciones, exploraremos algunos de los conceptos de teoría organizacional, incluyendo los procesos isomorfos, campos institucionales y mitos de integración social, para finalmente trabajar el papel de los liderazgos en la dirección de la PMESP.

### **Procesos isomorfos y cambio organizacional**

#### *Fuerzas coercitivas, miméticas y normativas*

Los teóricos organizacionales sugieren que las organizaciones que operan en el mismo cam-

po muchas veces acaban tornándose semejantes, ya sea en la forma o en la práctica (POWELL & DIMAGGIO, 1991). Powell y DiMaggio (1991) definen ese fenómeno como institucional, destacando tres fuerzas isomorfas que lo explican: la fuerza coercitiva, la mimética y la normativa, conforme se expone a continuación.

El isomorfismo coercitivo es el resultado de presiones formales e informales ejercidas en las organizaciones por otras organizaciones, de las cuales las primeras dependen, así como por expectativas culturales de la sociedad en la cual actúan (POWELL & DIMAGGIO, 1991: 67). Esas presiones pueden ser directas, por medio de la fuerza o persuasión, o por la invitación para participar de coaliciones o asociaciones. Pueden también ser indirectas, de forma más sutil, como los ajustes en la estructura de una organización para satisfacer a los donadores (MILOFSKY, 1981; in POWELL & DIMAGGIO, 1991: 68). Con relación a la policía, un ejemplo claro de isomorfismo coercitivo es cuando ocurre un cambio en la ley. La policía responde y actúa a partir de un marco legal: el cumplimiento de la ley. Por lo tanto, las alteraciones en ese ambiente pueden afectar a diversos aspectos del comportamiento y cultura de esa institución.

A su vez, el isomorfismo mimético ocurre cuando las organizaciones replican otras organizaciones, consideradas más legítimas o adecuadas. En otras palabras, representa la imitación de las prácticas de otra organización para enfrentar la falta de seguridad del medio “cuando las tecnologías organizacionales son mal comprendidas” (MARCH & OLSEN, 1976; in POWELL & DIMAGGIO, 1991: 69), “cuando los objetivos son ambiguos; o cuando el ambiente crea incertidumbres simbóli-

cas” (POWELL & DIMAGGIO, 1991: 69). En las entrevistas de este artículo, realizadas entre el alto escalón de la PMESP, se afirmó que, después de investigar los sistemas policiales de muchos países, los brasileños escogieron el sistema japonés por darse cuenta de que el modelo koban era el más legítimo y adecuado para disminuir la tasa de criminalidad y crear vínculos más fuertes entre la policía y la comunidad. Sus palabras sugieren, hasta un cierto punto, que la adopción de prácticas basadas en el koban japonés fue el resultado de fuerzas isomorfas miméticas.

Finalmente, la tercera fuerza isomorfa es la normativa. El isomorfismo normativo deriva principalmente de los procesos de profesionalización. Por profesionalización el autor entiende la “batalla colectiva de los miembros de una profesión por la definición de las condiciones y métodos de trabajo y por el establecimiento de una base cognitiva y por la legitimación de su autonomía profesional” (POWELL & DIMAGGIO, 1991: 70). En ese sentido, la adopción de la policía comunitaria por parte de la PMESP representa una fuerza isomorfa normativa, afectando a su proceso de profesionalización no solo por la incorporación de módulos didácticos a su currículo, sino también porque ese entrenamiento es actualmente un requisito para aquellos que quieren convertirse en agentes policiales en Sao Paulo.

#### *Campos institucionales y organizaciones institucionalizantes*

Lin (2001) propone que existe un campo institucional cuando las organizaciones respetan y reconocen un grupo específico de instituciones, ajustando su estructura interna y modelos de comportamiento para “reducir costes de transacción”

en otras organizaciones, solicitado por las mismas instituciones (LIN, 2001: 188). El autor explica que las “organizaciones institucionalizantes” operan en el campo institucional, certificado para “socializar” a sus miembros (LIN, 2001: 191). Un ejemplo clásico sería el de las universidades, en las cuales los alumnos aprenden aspectos técnicos al mismo tiempo que conviven y discuten asuntos relacionados con ciertos campos de interés.

Existen muchas organizaciones institucionalizantes que actúan en el área policial, entre las cuales se encuentran las defensoras de la innovación, que proponen cambios e innovación institucional (TOLBERT & ZUCKER, 1996). En nuestro caso, la JICA y la Agencia Japonesa de Política Nacional, considerando el entrenamiento técnico que impartieron a los policías brasileños, representan ejemplos de “defensores de la innovación”, pues abren espacio para el diálogo y el intercambio de ideas y recursos dentro de la PMESP. Las redes sociales, como la comisión para la implementación de la policía comunitaria en Sao Paulo, compuesta por individuos y grupos que comparten preocupaciones sobre el futuro de la PMESP, también contribuyen al debate y la promoción de la policía comunitaria en Sao Paulo. Figuras que en un principio están ubicadas en la periferia del campo, como es el caso del Instituto Soy de la Paz, una ONG, pueden conjugar esfuerzos y penetrar en ese campo, incorporando mitos alternativos o creando nuevas organizaciones institucionalizantes, como el Premio Policía Ciudadana, realizado anualmente con el objetivo de reconocer buenas prácticas policiales en la ciudad de Sao Paulo.

En muchas partes del mundo, no obstante, la fuerza policial ejerce diversas funciones en la mis-

ma área geográfica. ¿Constituirían necesariamente, por lo tanto, un campo institucional? En la próxima sección exploraremos brevemente las características generales que componen el campo institucional de la policía para, a continuación, sugerir que el campo institucional de la policía brasileña está incompleto, presentando desafíos institucionales en el desarrollo de programas de policía comunitaria y proyectos basados en el sistema koban en este país.

*Brasil: un campo policial institucional incompleto*

Un estudio comparativo de organizaciones policiales, realizado por Bayley (1975), revela que la policía realiza tres actividades básicas: i) la investigación criminal; ii) el uso de la fuerza paramilitar contra miembros de la misma comunidad política, si se hace necesario (sublevaciones, etc.); iii) el patrullaje uniformado de los espacios públicos, con la atribución de fuerza. Medeiros (2004) utiliza las observaciones de Bayley y afirma que, para el campo institucional de la policía, encontramos organizaciones que ejercen las funciones de (a) policía criminal, (b) policía del orden público y (c) policía urbana. Medeiros observa que el proceso de redemocratización brasileño, apoyado en la nueva Constitución ciudadana de 1988, aumentó las fuentes de legitimidad de la policía, tanto cualitativas como cuantitativas, e implicó una transformación de su papel de control social (MEDEIROS, 2004). Aunque en Brasil las dos primeras fueran realizadas, respectivamente, por organizaciones ligadas al sistema judicial (Policía Civil estatal) y el ejército (Policía Militar estatal), la última es bastante moderna y se basa en la inserción consensual de la policía en el control social. Medeiros (2004) apunta que las policías brasileñas, al extender su responsabilidad a un universo político más amplio, también tuvieron que abandonar antiguas funciones de control social y con-

centrarse en el control de la criminalidad, para el cual una estructura compuesta de dos policías separadas parece inadecuada (DALLARI, 1993; BICUDO, 2000; IN MEDEIROS, 2004).

En Brasil hay dos policías para cada uno de los 26 estados de la federación y el Distrito Federal (Brasilia), tres en la esfera federal y una serie de guardias municipales. Brasil no constituye ninguna excepción en cuanto al elevado número de instituciones policiales cuando se compara con Inglaterra, Alemania o Estados Unidos (BAYLEY, 1975; MCKENZIE & GALLAGHER, 1989). No obstante, Medeiros (2004) destaca una peculiaridad: en muchos países existen diversas unidades paramilitares especiales, pero, de modo general, cada institución realiza las tres actividades policiales descritas por Bayley (1975), sean cuales sean, el crimen, el orden y la vigilancia urbana. Se diferencian por criterios geográficos, y no por el funcionamiento. De modo semejante a la Policía Nacional Japonesa, la especialización ocurre dentro de cada comisaría de cada municipalidad japonesa<sup>6</sup> (PARKER, 2001), es decir, se trata de una división “intraorganizacional” (MEDEIROS, 2004:278). Aunque los *omawarisan* (término simpático, en japonés, para designar al policía) patrullen las calles y ocupen cargos dentro del sistema koban, son los detectives los que tienen la responsabilidad de investigar los crímenes. Con todo, ambos pertenecen a la misma estructura institucional. En Brasil, la especialización es “extraorganizacional” (MEDEIROS, 2004: 278): la investigación criminal y la actividad policial comunitaria las realizan dos instituciones policiales, ambas en la esfera de los estados.

En Brasil, esa especialización extraorganizacional genera consecuencias para el campo insti-

tucional de la policía, dificultando el intercambio de personal entre las Policías Civil y Militar porque, al contrario que en Japón, los policías tienen “profesiones” esencialmente diferentes (fuerza normativa). La estructura militar no se considera adecuada para las tareas de la policía civil, y viceversa (fuerza mimética). Además, en buena parte de su historia, los comandos de ambas policías eran totalmente separados (fuerza coercitiva). A pesar del contacto diario entre las dos organizaciones, hay poco intercambio de recursos técnicos e institucionales (MEDEIROS, 2004).

Las entrevistas con los policías japoneses de Tokio confirmaron claramente la incomodidad que sienten con relación a esa diferenciación. Después de trabajar íntimamente con la PMESP, en calidad de especialistas o inspectores orientando la implementación de prácticas basadas en el sistema koban en Sao Paulo, los japoneses sugirieron que la actividad policial comunitaria, en Brasil, está mucho más desconectada de la investigación criminal que en Japón. En la municipalidad de Kanagawa, por ejemplo, este autor observó que todos los policías inician la carrera en el Departamento de Asuntos Policiales de la Comunidad (*chiikika*) y solamente entonces pasan por uno o más del resto de departamentos: Seguridad en Tránsito (*koutsuka*), Seguridad Comunitaria (*seikatsuanzenka*) e Investigación Criminal (*keijjika*)<sup>7</sup>. Aunque sea raro que trabaje en todos los departamentos, al inicio de su carrera el policía japonés puede migrar entre áreas diferentes (con base en habilidades personales y promoción) y definir cuál es el que mejor se adecua a sus aspiraciones. Además, queda claro que, entre todos los departamentos de la policía japonesa, incluyendo el de investigación criminal, la actividad policial comunitaria se experimenta en la práctica. En Sao Paulo, por otro lado, se espera que

iniciativas basadas en el koban desarrollen relaciones isomorfas más fuertes con las Policías Militares de otros estados que con la propia policía criminal del estado de Sao Paulo. Esas consideraciones son importantes para que entendamos las fuerzas isomorfas ejercidas sobre las prácticas basadas en el koban en Brasil, así como las implicaciones y desafíos de su proceso de institucionalización.

## La institucionalización de la actividad policial comunitaria en Sao Paulo

### *La legitimación del “Koban Brasileño”*

En 2008 el autor entrevistó a un alto comandante de la PMESP, encargado de la implementación de la policía comunitaria en Sao Paulo, según el cual la adopción del sistema koban japonés originó un “modelo científico legítimo” de policía comunitaria para Brasil (entrevista personal, 2008). Ese modelo científico combina prácticas anteriores de la PMESP, características de la policía comunitaria “original” angloamericana y prácticas propuestas por los japoneses, generando un nuevo estilo koban, de cuño brasileño. Pero, ¿por qué el entrevistado enfatizó el aspecto de la legitimidad de esa nueva práctica, clasificándola como modelo científico?

La legitimidad es un concepto recurrente en la investigación institucional (SELZNICK, 1957; MEYER & ROWAN, 1991; POWELL & DIMAGGIO, 1991). De acuerdo con Suchman (1995), la legitimidad es una “percepción o presuposición generalizada de que las acciones de una entidad son deseables, adecuadas o apropiadas dentro de un sistema de normas, valores, creencias y definiciones construidas socialmente” (SUCHMAN, 1995: 574). Para entender el proceso y la necesidad de legitimar prácticas al estilo

koban, podemos recurrir al análisis de la teoría institucional de Tolbert y Zucker (1996), según la cual un nuevo conjunto de prácticas no es legítimo ni ilegítimo. En primer lugar, la modalidad koban tuvo que ser inventada o, en el caso de Brasil, reinventada por un pequeño grupo de individuos y organizaciones, probablemente preocupados por el desempeño institucional de la PMESP. Los líderes de la PMESP formaban parte de ese grupo. A continuación, después de pasar por un proceso de formalización suficiente, esas prácticas precisaban ser transmitidas a otras organizaciones o a los miembros de las primeras que aun no tuviesen familiaridad con las mismas.

En un segundo momento, figuras relevantes del proceso decisorio empiezan a aceptar la validez del koban brasileño. A partir de ese punto, un número creciente de organizaciones embarcan en el proceso de adopción de nuevas prácticas. Esas organizaciones pueden atribuir valores a la policía comunitaria con base en lo que experimentan o adquieren de otros actores, los llamados defensores de la innovación (TOLBERT & ZUCKER, 1996). Ejemplos de esos defensores, conforme ya se ha citado anteriormente, incluyen no solo a la JICA y la Agencia Nacional de la Policía Japonesa, sino también a los medios de comunicación brasileños, las ONGs y agencias nacionales, entre otros. De forma semejante, se espera que cuantas más unidades policiales locales adopten las prácticas basadas en el koban, más conocimiento será adquirido y circulará en el campo de la actividad policial y, en consecuencia, reducirá el coste de la adopción de las mismas por la PMESP y otras Policías Militares brasileñas.

Además, Tolbert y Zucker (1996) enfatizan que, frecuentemente, son los equipos de empen-

dedores institucionales los que crean campos de innovación. Grupos profesionales, grupos de interés especial y especialistas, entre otros, componen esos grupos de proponentes que conducen el proceso de institucionalización exactamente porque este último facilita y legitima su acción. En el caso de la PMESP, esos grupos profesionales pueden ser considerados “élites”, cuya existencia propone una perspectiva más amplia, más receptiva y orientada a lo social dentro de la organización. Para crear un campo, esas élites definen simultáneamente los problemas que hay que resolver y las prácticas para resolverlos. Para ello, pueden añadir significados que serán ampliamente aplicados a la innovación y sus múltiples ambientes sociales. En realidad, cuentan con el “liderazgo creativo” que tiene la disposición y la visión para advertir la necesidad de un “mito de integración social” (SELZNICK, 1957). Cuando se ligan las esferas legítimas, esas prácticas consiguen alcanzar la legitimidad normativa (TOLBERT & ZUCKER, 1996). En nuestro caso, si las BCSs (incluyendo las iniciativas basadas en el koban) establecen su posición en el campo de la actividad policial y la seguridad pública y hay significados que puedan asociarse directamente a esas nuevas prácticas, entonces sí que las prácticas serán rápidamente institucionalizadas.

#### *Inercia organizacional y resistencia al cambio*

Powell y DiMaggio (1991) y Meyer y Rowan (1991) argumentan que la inercia es consecuencia de necesidades institucionales, centradas en la relación entre la estabilidad y la legitimidad en el campo institucional. De acuerdo con esos términos, una organización solamente podrá ampliar su estabilidad si aquellos que se encuentran en el mismo campo institucional consideran sus prácticas legítimas. Por otro lado, el estudio de Selznick

(1953) sobre la constitución de la Tennessee Valley Authority (TVA) y la implementación de su política de desenvolvimiento comunitario sugiere que el liderazgo organizacional tiende a responder a cambios en términos de “carácter organizacional”, y que hay resistencias al cambio que pueden comprometer intereses individuales (SELZNICK, 1953; 1957). Siendo así, partimos del principio de que la resistencia a la policía comunitaria puede ocurrir si se ven amenazados intereses personales, pues la resistencia impone inercia organizacional. Esos ajustes presentan, seguramente, grandes desafíos y resistencia a la adopción de prácticas policiales legales y receptivas al contexto, pudiendo incluso indicar otra fuente de inercia, denominada ceremonialismo (MEYER & ROWAN, 1991). Meyer y Rowan (1991) argumentan que, para lidiar con la presión del medio, la organización puede crear mecanismos que estimulen, por medio de la ceremonia, la adopción de procesos considerados legítimos en un campo institucional. Consecuentemente, su legitimidad puede aumentar a la vista de otros actores, así como la posibilidad de garantizar recursos y de mantener sus prácticas. En realidad, considerando los diversos contextos sociales brasileños, se puede esperar que una gran variedad de tipos de ceremonialismo ejerzan resistencia al proceso de institucionalización de la policía comunitaria, desde un koban “de fachada” hasta el koban “genuino”. Aun así, la función de integración de un sistema koban brasileño podría ligar todos esos elementos, conforme exploremos a continuación.

### *Los orígenes de los mitos institucionales*

Meyer y Rowan (1991) describen tres procesos para explicar el origen de los mitos institucionales. Primero, la elaboración de relaciones de red entre organizaciones que coexisten en un mismo ambien-

te institucional, creando estructuras, procedimientos y prácticas. Desde el momento en que persisten esas transacciones, se puede forjar un “estatus mítico” (CRANK & LANGWORTHY, 1992: 350). Un buen ejemplo, en el caso de la policía, son los call centers, conocidos como hyakutouban –110 en Japón, 190 en Brasil o 911 en los Estados Unidos—. Aunque estudios anteriores hayan demostrado que la técnica tiene un “bajo impacto sobre la tasa de criminalidad” (BAYLEY, 1994: 3), los individuos y organizaciones tienden a asociar el “servicio rápido” a la “eficiencia policial” (MEDEIROS, 200: 273). Se trata de un mito institucional.

Ocurre un segundo proceso en el ordenamiento legal de ambientes institucionales. La creación de mandatos legales, la regulación de prácticas por las leyes y reglas administrativas, y el establecimiento de requisitos para el ejercicio de una profesión son todos procesos que “construyen mitos institucionales” (MEYER & ROWAN, 1991: 48). Según Medeiros (2004), “cuanto mayor es el orden legal-racional, mayor es la extensión de las reglas y procedimientos que se transforman en requisitos institucionalizados” (MEDEIROS, 2004: 274). En el caso de la policía, una profesión intensamente regulada, observamos que muchos mitos están relacionados con la formación profesional, como la noción de que la aplicabilidad de leyes disciplinarias representa una “respuesta adecuada al problema del orden público en Brasil” (SILVA, 2001: 73; in MEDEIROS, 2004: 274), o que las prácticas de policía comunitaria representan el camino correcto en dirección al establecimiento de buenas relaciones entre la policía y la comunidad.

Finalmente, el tercer proceso de fabricación de mitos se encuentra en el modo como las propias organizaciones reaccionan, a través de su

lideranza institucional, a los desafíos impuestos por el ambiente institucional (SELZNICK, 1957). Las organizaciones no son pasivas. Al contrario, el liderazgo y las asociaciones profesionales están comprometidas activamente en la construcción y elaboración de mitos institucionales (MEDEIROS, 2004). Aquí, podemos dirigirnos a la evolución de la policía comunitaria paulista para analizar, desde el presente hacia el pasado, la adopción del sistema koban en Sao Paulo. ¿Hasta qué punto representa un esfuerzo organizado por los líderes institucionales de la PMESP para justificar las prácticas de la policía comunitaria y, por lo tanto, la propia existencia de la PMESP? ¿Cuál es la real contribución del llamado sistema koban al proceso de institucionalización de la policía comunitaria en Sao Paulo y, posteriormente, en Brasil como un todo?

#### *El Koban como herramienta de integración social*

Una de las técnicas más importantes para la creación de una institución consiste en la elaboración de un mito de integración social. Además, algunos de los principales instrumentos para la protección de organizaciones altamente institucionalizadas son los mitos institucionales (MEYER & ROWAN, 1991; MEDEIROS, 2004), que representan “interpretaciones sociales de la realidad, prescripciones racionalizadas e impersonales, cuya aceptación va más allá del juicio de actores individuales, y que le atribuyen características técnicas a objetos sociales, especificando, de modo normativo, los medios para alcanzar los fines técnicos” (MEDEIROS, 2004: 273). Además, el “liderazgo creativo” depende de un espíritu y una perspicacia para percibir la “necesidad de un mito”, para descubrir una fórmula de éxito y, por encima de todo, para crear las condiciones organizacionales que sustenten los ideales expre-

sados (SELZNICK, 1957). Hasta cierto punto, la adopción de la modalidad koban por el liderazgo de la PMESP se encaja en las descripciones anteriores sobre los mitos de integración social: sirvió como una herramienta socialmente compatible, dentro de la vida organizacional de la PMESP, que permitió el desarrollo y la consolidación de las prácticas de policía comunitaria.

Durante las entrevistas y observaciones realizadas en este estudio, el autor observó que la adopción del modelo koban representa una tentativa institucional de construir objetivos y métodos distintos dentro de la PMESP. Aunque no fuese la intención inicial, la adopción de la modalidad japonesa cumplió el papel de armonizar la actividad policial comunitaria dentro de la estructura mayor de la PMESP, creando significados (legitimidad) y presentando técnicas (eficiencia) compatibles con los abordajes establecidos de la institución para la promoción de la policía comunitaria. Vale recordar que, desde el inicio de su implantación, a finales de los años 90, la policía comunitaria fue percibida como cualquier otra ley o reglamento. Era un procedimiento muy frío, que tenía que ser cumplido, aun sin ser plenamente comprendido por los policías y ciudadanos. Con el paso de los años, no obstante, especialmente después de la introducción del sistema koban, ocurrió un cambio en la estructura interna de la PMESP. Los policías, especialmente los de bajo escalón, empiezan a comprometerse con las prácticas de actividad policial diaria de modo diferente. Como muchos policías también desempeñan un papel, al llevar sus uniformes y conducirse adecuadamente dentro de una determinada sociedad, su propia expectativa en cuanto a ese papel se vio afectada. Esos policías de bajo escalón comenzaron a hacer

sugerencias a sus superiores, contribuyendo con ideas, participando en reuniones, expresando su propia opinión y aportando las preocupaciones de los ciudadanos a la mesa de discusión. De acuerdo con un coronel, el sistema koban suministró “una herramienta práctica para una idea abstracta” (entrevista personal, 2010).

### *El Koban como estrategia institucional*

En este artículo, se argumenta que la adopción del sistema koban representa un esfuerzo por elaborar una herramienta de integración social, llamémosla o no de mito, para la consolidación de la policía comunitaria en Sao Paulo. En otras palabras, el modelo koban, adaptado a algunas de las Bases Comunitarias de Seguridad (BCS), representa más una iniciativa institucional para reforzar la legitimación de la PMESP, con implicaciones que se extienden más allá de la mera adopción de prácticas japonesas de actividad policial de cuño técnico. Puesto que la PMESP y otras figuras del campo de la policía empezaron a sufrir presiones de carácter normativo, coercitivo y mimético resultantes de la adopción del modelo koban, pasaron a asemejarse, contribuyendo, de esa forma, a la institucionalización de las prácticas de policía comunitaria en Sao Paulo como un todo. Consecuentemente, se torna necesario un análisis más profundo sobre la aceptación del sistema koban por las figuras relevantes, es decir, en qué medida se considera legítimo y adecuado.

### **Conclusiones**

Conforme se ha expuesto anteriormente, reconocemos la evolución reciente de una corporación que abandonó un periodo de dictadura y entró en una fase de receptividad, con una mi-

rada hacia fuera, dejando de ser reactiva y represora y adoptando la actividad policial dirigida a la comunidad. El autor subraya el modo por el cual los líderes de la PMESP articulan acciones para implementar prácticas de actividad policial comunitaria y mantener su integridad institucional. La protección de la integridad, más que un ejercicio estético o de expresión, también es la defensa de la competencia distintiva de la PMESP. Con el progreso de la institucionalización de la policía comunitaria y de las prácticas basadas en el koban, se desarrolló un carácter especial y la organización se tornó más competente para desempeñar su papel, lo que es importante para la PMESP en su esfuerzo por desarrollar y dar visibilidad a su competencia distintiva en instaurar y mantener la seguridad pública.

No obstante, la policía comunitaria se insiere en un campo institucional influido por demandas diversas, en el cual el legado militar y la especialización extraorganizacional constituyen desafíos institucionales para su legitimidad. En lugar de centrarse en estrategias eficientes para el control de la criminalidad, su principal preocupación está dirigida a la propia legitimidad, respondiendo a demandas internas y externas oriundas del campo institucional de la policía. Esa comprensión aclara la dinámica en que se insieren las iniciativas del tipo koban. Considerando que la policía comunitaria propone una policía urbana de carácter preventivo, y no funciones paramilitares, el uso de la fuerza y un vínculo con el ejército, acaba contradiciendo la concepción anterior de control social, predominante en Brasil. De este modo, tendrá que competir con otros mitos y concepciones institucionales, pues reestructura el modo por el cual la PMESP comprende su papel de institución social.

Finalmente, el autor observa que iniciativas del tipo koban presentan un sentido integrado de misión, actuando, por lo tanto, en la construcción de las instituciones. La adopción del modelo koban movilizó el apoyo institucional a la policía urbana en los más altos niveles jerárquicos de la PMESP, contribuyendo a la consolidación de nuevas prácticas ligadas a la policía comunitaria. Había fuerzas coercivas que afectaban a la organización como un todo, pues las órdenes escritas las daba el comando para especificar cómo se debería entender la actividad policial comunitaria dentro de la organización. Además, fuerzas normativas y miméticas también afectaron a la PMESP, pues sus líderes organizaron semi-

narios para explicar la necesidad de adoptar esas nuevas prácticas basadas en el modelo japonés. De esa forma, bajo la capa protectora del koban, los líderes institucionales de la PMESP tuvieron un papel fundamental en la implantación del proceso de policía comunitaria en Sao Paulo. Sin ese apoyo institucional, sería difícil esperar resultados exitosos de la policía comunitaria paulista. Al final, la adopción de la modalidad koban se origina, seguramente, de la sentida necesidad de mejorar el desempeño institucional y moral de la PMESP, pero su principal contribución, más que técnica, es la de apoyar la construcción de ese nuevo organismo social integrado, es decir, la policía comunitaria en Brasil.

1. El término "sistema koban", en este proyecto, indica el modo de realizar la actividad policial comunitaria con la utilización de actividades koban denominadas Base Comunitaria de Seguridad (BCS) y Chuzasho, denominada Base Comunitaria de Seguridad Distrital (BCSD).
2. Thompson (1998) comenta que la historia de las instituciones contiene conocimiento significativo acerca de su desarrollo institucional.
3. Un análisis de las características especiales del modelo koban está en fase de preparación y será publicada en la tesis de doctorado del autor, a mediados de 2011, por la Universidad Cristiana Internacional (ICU) en Tokio, en Japón.
4. La DPCDH es el departamento que se encarga de diseminar la doctrina de la policía comunitaria dentro de la PMESP, tratando también de cuestiones relacionadas con la legislación interna y el comportamiento humano, estableciendo normas, conductas y procedimientos por los cuales los agentes policiales deben relacionarse con los ciudadanos.
5. Conforme ha sido expuesto más arriba, la PMESP, con el respaldo de la JICA, imparte actualmente un entrenamiento sobre la actividad policial comunitaria a las policías de once estados brasileños y de tres países centroamericanos.
6. En Japón, el término municipalidad designa una división administrativa mayor que la ciudad, abarcando varios distritos, ciudades y/o pueblos. (N. del T.)
7. En el idioma japonés, los caracteres correspondientes serían, respectivamente: 地域課、交通課、生活安全課、e 刑事課.

## Referencias bibliográficas

- BAYLEY, D. H., "The police and political development in England", in C. Tilly (Ed.), **The Formation of National States in Western Europe** (pp. 328-379), Princeton, Princeton University Press, 1975.
- BAYLEY, D. H., **Police for the Future**. New York, Oxford University Press, 1994.
- BICUDO, H., "A unificação das polícias no Brasil". **Estudos Avançados**, 14, 40: 91-106, 2000.
- BOURDIEU, P., **Outline of a Theory of Practice**. Cambridge, Cambridge University Press, 1977.
- CRANK, J. P., & LANGWORTHY, R., "An institutional perspective of policing". **The Journal of Criminal Law & Criminology**, 83, 2: 338-363, 1992.
- DALLARI, D. de A., "Organização policial integrada". **Revista Trimestral de Direito Público**, 4:161-171, 1993.
- ERICSON, R. V., & HAGGERTY, K. D., **Policing the Risk Society**. Toronto, University of Toronto Press, 1997.
- FRÜHLING, H., "The impact of Community Policing and Police Reform in Latin America", in J. Tulchin, & M. Ruthenburg (Eds.), **Toward a Society under Law: Citizens and Their Police in Latin America**. Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 2006.
- HUMAN RIGHT WATCH., **Police Brutality In Urban Brazil**. Retrieved June 29, 2010, from: <<http://www.hrw.org/reports/1997/brazil/>>, 1997
- KAHN, T., **Polícia comunitaria: Evaluando la experiencia**. Santiago de Chile, Cento de Estudios para el Desarrollo, 2003.
- Klockars, C., "The rhetoric of community policing", in J. Greene; & S. Mastrofski (Eds.), **Community Policing: Rhetoric or Reality** (pp. 239-258). New York, Praeger, 1988.
- LIN, N., **Social Capital: A Theory of Social Structure and Action**. New York, Cambridge University Press, 2001.
- MCKENZIE, I., & GALLAGHER, G. P., **Behind the Uniform: Policing in Britain and America**. New York, Harvester Wheatsheaf, 1989.
- MARCH, J. G., & OLSEN, J. P., **Ambiguity and Choice in Organizations**. Bergen, Universitetsforlaget, 1976.
- MEDEIROS, M. A., "Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil". **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, 47, 2: 271-296, 2004.
- MEYER, J. & ROWAN, B., "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", in W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), **The New Institutionalism in Organizational Analysis** (pp. 41-62). Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- MILOFSKY, C. W., **Structure and Process in Community Self-Help Organizations**. Working Paper No. 7, New Haven, Yale Program on Non-Profit Organizations, 1981.
- OECD. **Responsive Government: Service Quality Initiatives**. Paris: Head of Publications Service, OECD, 1996.
- PARKER, L. C., **The Japanese Police System Today: A Comparative Study**. New York, An East Gate Book, 2001.
- POWELL, W., & DIMAGGIO, P., "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", in W. Powell and P. DiMaggio (Eds.), **The New Institutionalism in Organizational Analysis** (p. 63-81). Chicago, Chicago University Press, 1991.
- PUTNAM, R. D., **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Robert Putnam with Robert Leonard and Raffaella Nanetti. Princeton NJ, Princeton University Press, 1993.
- SELZNICK, P., **TVA and the grass roots: A Study in the Sociology of Formal Organization**. Berkeley, University of California Press, 1953.
- SELZNICK, P., **Leadership in Administration: A Sociological Interpretation**. Berkeley, University of California Press, 1957.

SCOTT, W. R., & MEYER, J. W., "The organization of societal sectors", in W. W. Powell and P. J. DiMaggio (Eds.), **The New Institutionalism in Organizational Analysis** (pp. 108-140). Chicago, University of Chicago Press, 1991.

SILVA, J. da, "Violência Policial e Ideologia dos Algozes-Vítima", in D. Oliveira et al., **Violência Policial: Tolerância Zero?** (pp. 69-84). Goiânia, Editora UFG, 2001.

SUCHMAN, M. C., "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches". **Academy of Management Review**, 20: 571-611, 1995.

TOLBERT, P., & ZUCKER, L., "The institutionalization of institutional theory", in S. Clegg, C. Hardy & W. Nord (Eds.), **Handbook of Organization Studies** (pp. 175-190). London, Sage Publishers, 1996.

UCHIDA, S., **Sufrimento Psíquico do Soldado da PM. São Paulo**, Relatório de GVPesquisa, 2007.

WADDINGTON, P., "Community policing: A skeptical appraisal" in P. Norton (Ed.), **Law and Order and British Politics** (pp. 84-96). Aldershot, Gower, 1984.

# Koban y la institucionalización de la policía comunitaria en Sao Paulo

Cesar Alves (Zare) Ferragi

## Resumo

### O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista

Esse artigo trata das implicações e dimensões institucionais por detrás da adoção do sistema koban japonês pela Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). O autor observa a evolução dessa organização, de uma situação de vago entendimento para a aplicação de práticas mais precisas de policiamento comunitário. Nesse contexto é que surge a decisão de procurar, adotar e implementar um modelo estrangeiro de policiamento – o sistema koban japonês. Os líderes da PMESP estão preocupados com a evolução da polícia como um todo, incluindo suas aspirações e competências, como meio de legitimar a existência da instituição. Por meio do koban, a liderança institucional da PMESP teve um papel fundamental no processo de implementação do policiamento comunitário. Por fim, a adoção da modalidade de Koban certamente tem origens numa reconhecida necessidade de melhorar o desempenho institucional e a moral da PMESP; mas sua contribuição principal, mais que técnica, é a de auxiliar na construção deste novo organismo social integrado: o policiamento comunitário no Brasil.

**Palavras-chave:** Policiamento Comunitário, Sistema Koban, PMESP, Japão, Liderança Institucional, Forças Isomórficas, Mudança Organizacional.

## Abstract

### Koban and the Institutionalization of Community Policing in São Paulo

This article explores the implications and institutional dimensions behind the adoption, by the PMESP (São Paulo State Military Police), of the koban system from Japan. The author argues that there was an evolution from a vague understanding of community policing practices into a more precise application of such practices. The decision of searching, adopting and implementing a foreign model of policing – the Japanese koban system – is a consequence of this state of affairs. The leaders of the PMESP are concerned with the evolution of the police as a whole, including its evolving aspirations and competences, as a mean to legitimate the institution's existence. Under the umbrella of koban, the PMESP's institutional leadership had a fundamental role in implementing community policing. In the end, the adoption of the koban modality undoubtedly arose from a sensed need to improve the institutional performance and morale of the PMESP; however, its main contribution, rather than technical, is to assist building this new integrated social organism: community policing in Brazil.

**Keywords:** Community Policing, Koban System, PMESP, Japan, Institutional Leadership, Isomorphic Forces, Organizational Change.

**Fecha de recepción:** 09/12/2010

**Fecha de aprobación:** 03/01/2011

# Preservación del orden público y garantía de los derechos individuales: los desafíos de la policía en las sociedades democráticas

## Jacqueline Carvalho da Silva

*Jacqueline Carvalho da Silva realiza su maestría en Sociología por la Universidad del Minho (Portugal), como becaria del Programa ErasmusMundus17, coordinado por la Universidad de Santiago de Compostela (España), está licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Pernambuco desde 2009 y fue alumna del Instituto de Sociología en la Universidad de Hamburgo (Alemania) como becaria CAPES/DAAD por el programa UNIBRAL entre 2008 y 2009.*

*Braga - Portugal*

*cs.jacqueline@gmail.com*

### Resumen

*En las sociedades democráticas, la policía posee una doble función: la preservación del orden público y la garantía de los derechos individuales. Esta dualidad presenta desafíos diversos, marcadamente porque la policía presenta una especificidad en la ejecución de sus actividades: la posibilidad de utilizar la fuerza, lo que provee a los policías de un poder peculiar y especialmente delicado. Esa autorización para el uso de la fuerza cuando se hace necesaria para la resolución de conflictos debe estar siempre relacionada con la preocupación por la garantía de los derechos individuales, al tratarse de sociedades democráticas. En este texto serán abordadas las diversas variables que interactúan en la composición de los desafíos derivados de dicha tensión, envolviendo elementos internos y externos a las instituciones policiales.*

### Palabras clave

*Policía. Derechos individuales. Orden público. Peligro. Autoridad.*

Las instituciones policiales están normalmente identificadas como las encargadas de preservar el orden público, pero más específicamente por ocuparse de las situaciones de conflicto y desobediencia a la ley. Junto a esa noción, existe la determinación legal de que, en sociedades democráticas, la policía precisa celar por los derechos individuales de los ciudadanos.<sup>1</sup>

Esa doble función sitúa al trabajo de la policía ante desafíos diversos, especialmente porque la policía posee una especificidad en la ejecución de sus actividades: la posibilidad de utilización de la fuerza, lo que otorga a los policías un poder peculiar y especialmente delicado. Esa autorización para el uso de la fuerza cuando es necesaria para la resolución de conflictos debe estar siempre relacionada con la preocupación por la garantía de los derechos individuales, al tratarse de sociedades democráticas.

La literatura especializada enumera múltiples variables envueltas en el trabajo de la policía y, en este artículo, se procurará sistematizar la discusión al respecto de la actividad policial en sociedades democráticas, en el sentido de comprender los desafíos de la policía para la preservación del orden público en consonancia con los derechos individuales. Serán debatidas las trabas presentes en la naturaleza del propio trabajo policial, en los elementos de estructuración organizacional interna y en la aprobación social externa de prácticas policiales violentas.

## Ley, orden y la naturaleza de la actividad policial

A partir de Skolnick (1966), uno de los autores más citados cuando de actividad policial se trata, es posible discutir cuestiones respecto a la supuesta esencia problemática de las instituciones policiales en relación con los derechos individuales en sociedades democráticas. En *Justice without trial: law enforcement in democratic society* (1966), el autor desarrolla el argumento de que la policía en la democracia sufre un conflicto, pues se le requiere la preservación del orden público bajo el acatamiento del Estado de Derecho. La organización policial es una burocracia que valoriza la iniciativa y eficiencia del policía, como el Estado de Derecho enfatiza los derechos de los ciudadanos y constriñe la actividad policial. Esa sería una tensión entre la exigencia de orden público, por un lado, y el respeto a los derechos de los ciudadanos, por otro, lo que estaría en la raíz de la cuestión relativa al trabajo policial en sociedades democráticas.

Frente a esa constatación, si la policía pudiese ejercer su función de preservar el orden público sin preocuparse de los límites legales para ello, su tarea sería mucho más sencilla. Considerando el establecimiento del Estado democrático de Derecho, las instituciones policiales están inevitablemente preocupadas por la legalidad porque deben utilizar la ley como un instrumento del orden público. Los procedimientos de la ley criminal acentúan la protección de libertades individuales en el proceso

de preservación del orden público y la ley puede, entonces, no solo ser entendida como instrumento para la preservación del orden, sino también vista frecuentemente como su adversaria, ya que preservar el orden público es una tarea que precisa obedecer a los límites presentados por ella para garantizar los derechos individuales. La policía, en su función de mantenedora del orden público ante las infracciones legales con posibilidad de hacer uso de la fuerza cuando es necesario, es la institución que está en el centro de este dilema.

De esa forma, Skolnick define:

“Law’ and ‘order’ are frequently found to be in opposition, because law implies rational restraint upon the rules and procedures utilized to achieve order. Order under law, therefore, subordinates the ideal of conformity to the ideal of legality.” (SKOLNICK, 1966: 9).

El argumento principal es que el trabajo del policía implica principalmente dos variables: peligro y autoridad. Esa combinación dejaría a los policías en constante presión por eficiencia. Además, la presencia del peligro los pondría en alerta y los aislaría de los otros sectores de ciudadanos debido a un comportamiento continuo de desconfianza. El elemento de autoridad igualmente potencializaría el aislamiento del policía, transformándolos en ciudadanos distintos a la vista de los ciudadanos comunes por poseer autoridad, representar la coerción y autorización del uso de la fuerza si es necesaria.

La combinación de autoridad y peligro es entendida por Skolnick como una amenaza al Estado de Derecho. Esa sería una tendencia cognitiva especialmente importante y problemática en el grupo ocupacional de la policía que está en contacto

directo con el ciudadano, en el patrullaje.<sup>2</sup> El peligro estimula la conducta del policía enfocándola en la defensa personal y esa conducta tiende a ser impulsiva, pues el peligro produce ansiedad y miedo. En situaciones de menos peligro, los policías estarían en mejor situación para ejercer autoridad y respetar el Estado de Derecho en la preservación del orden público. La autoridad bajo condiciones de peligrosidad se torna un recurso para prevenir posibles amenazas y perturba el proceso de una serie de enjuiciamientos reflexivos que acontecerían en situación de calma. Como resultado, los procedimientos requeridos por la organización quedan en segundo plano de cara a una circunstancia amenazadora. Por lo tanto, obedecer a los límites de la ley y establecer el orden público constituiría una tensión inherente al trabajo policial.

Arthur Trindade Costa (2004) desarrolla un argumento contrario a la idea de que el trabajo de la policía sea, en esencia, problemático en sociedades democráticas en lo que se refiere a la preservación del orden público y a la garantía de los derechos individuales. El autor apunta que esa tensión solo ocurre si la policía es comprendida como centro del proceso de control social. Situar a las instituciones policiales al cargo del control social sería comprender la realización de este control solo por la existencia de leyes y amenaza de sanción estatal en caso de su no cumplimiento. De esa forma, se ignoraría el doble aspecto del control social: por un lado, el control externo basado en la vigilancia y amenaza del uso de la fuerza y, por otro, el control interno producido por mecanismos sociales internalizados, que abarcan desde la socialización escolar hasta la religión.

La intensidad de ese dilema estaría entonces relacionada con las diferentes maneras que tienen

los Estados para establecer el papel de la policía. Cuanto más central es el papel de la policía como instrumento de control social, más probable es la ocurrencia del uso de la fuerza como amenaza al Estado de Derecho. Y aun, cuanto más se basa el ejercicio del control de la policía en el uso de la fuerza, más amenaza representará para los derechos individuales. Esa tensión entre ley y orden variaría, entonces, en función de los diferentes tipos de Estado y regímenes políticos. Cuando el Estado opta por preservar el orden social por medio de mecanismos ideológicos de la sociedad civil en detrimento de su aparato represivo, el dilema de estar entre la ley y el orden pierde la fuerza, y la ley no es ya comprendida como un impedimento, sino como un instrumento del orden. La tensión entre ley y orden estaría relacionada con el lugar que la policía ocupa en la preservación de este orden y con los mecanismos de control de su actividad (COSTA, 2004).

Asumiendo que en sociedades complejas es imposible producir mecanismos de control que puedan conformar todas las acciones de los ciudadanos de acuerdo con la ley y las normas sociales, la tensión entre ley y orden estará siempre presente en el momento en que el policía precise ocuparse de un infractor, especialmente si la situación implica violencia. En ese contexto, solo el policía tiene el poder de decidir cómo actuar ante ese tipo de situación. Están presentes ahí la naturaleza discrecional de la acción policial y la necesidad de fiscalización y control de la actividad de la policía, aunque tal control se haga a posteriori y tenga carácter fundamentalmente selectivo.<sup>3</sup>

El argumento de Costa puede ser útil para evidenciar las diferencias de grado en esa tensión entre ley y orden. Dependiendo de la sociedad y

de cómo el Estado organiza sus estrategias de control social, el trabajo de la policía puede amenazar más o menos el Estado democrático de Derecho. Aun admitiendo que ese conflicto sea realmente inherente a la naturaleza del trabajo policial en sociedades democráticas, es preciso estar atento al nivel de la cuestión y no normalizar el problema de la violencia como condición inevitable de la actividad de la policía. No en todos los países democráticos se encuentran índices tan altos de muerte por la policía y de falta de respeto a derechos individuales como en Brasil, por ejemplo.

El más productivo es asumir un diálogo entre las dos visiones presentadas, procurando comprender el trabajo policial en sociedades democráticas como una tarea delicada por estar entre dos funciones igualmente importantes y a veces conflictivas, al depender de circunstancias que implican peligro y toma de decisiones por el policía ante ellas. Skolnick ayuda a poner de manifiesto las variables constitutivas de la actividad policial que imprimen tensión a la autorización del uso de la fuerza por los policías, y Costa subraya el grado de importancia que el Estado le confiere a la policía en la preservación del orden público, comprendiendo que ese es también un elemento importante en la capacidad de la policía de cumplimiento del orden público bajo la ley.

El elemento del poder discrecional, ya citado aquí, entra en juego por el hecho de que el trabajo de la policía es imprevisible en su día a día. Los departamentos policiales están altamente burocratizados y paradójicamente los policías están prácticamente solos y actúan independientemente cuando ejercen sus actividades cotidianas. Sus acciones solo son cuestionadas o revisadas cuando hay razones especiales para ello, como en caso de denuncia, por

ejemplo (BITTNER, 2005: 163). La noción de orden público que los policías poseen es importante en la comprensión de esa dinámica. Es problemático pensar que el orden social puede ser definido por códigos penales, o sea, el policía solo necesitaría conocer los códigos, identificar infracciones y detener a los infractores para así preservar el orden público. Los códigos definen actos, sin embargo, identificar esos actos en realidad puede ser un proceso subjetivo (MANNING, 2005).

Bittner (2005), al enfatizar la discrecionalidad del trabajo policial ante la dificultad de establecer conductas estandarizadas para lidiar con las situaciones del día a día, concluye que el mandato policial no puede ser comprendido como basado en sustantivas autorizaciones presentes en los códigos penales o en cualesquiera otros códigos. Esa constatación evidencia la importancia de la decisión del policía con respecto de cuándo y cómo actuar.

### **El mandato policial y las influencias externas**

Un aspecto interno relativo a la producción de la violencia policial está relacionado con la falta de definición clara de sus actividades. Esa situación posibilita la influencia externa y presiones internas en la actividad policial. Manning (2005) insiere en esa discusión la cuestión de la indefinición del mandato social y establece que el derecho de ejercer una ocupación incluye la definición de una conducta apropiada en el trabajo, o sea, el mandato de la ocupación. Tal mandato refleja la preocupación de la sociedad con el servicio, su organización y efectividad.

A la policía se le ha atribuido la tarea de prevención y detección del crimen y arresto de los criminales. Basado en su monopolio del uso de

la fuerza, los policías presentan un mandato que incluye la aplicación de la ley de modo eficiente, apolítico y profesional. En la práctica, sin embargo, el mandato policial es definido a gran escala por su público y no en sus propios términos. El público tiene unas exigencias dramatizadas del trabajo del policía y la exigencia de efectuar prisiones ha acabado convirtiéndose en un indicador de lo bien que la policía cumple su mandato. Eso se refleja dentro de las organizaciones, definiendo criterios de promoción, éxito y seguridad. Las preocupaciones acerca de la prevención del crimen, preservación de los individuos y derechos civiles son menos valorizadas (MANNING, 2005).

Ericson (2005) apunta que las medidas de productividad son muy importantes en las organizaciones policiales y el sistema cuantitativo de cuotas tiene influencia en el trabajo policial, especialmente cuando se trata de encarcelamientos. Al recibir presión externa y de dentro de la organización para la “producción”, los policías pueden optar por la utilización más extrema de métodos, incluyendo el uso excesivo de fuerza física. Así, es muy importante estudiar la organización interna de la policía, porque es en ella donde se traduce en acción el sentido de orden de la comunidad y de las organizaciones legales. Esa influencia externa en el trabajo policial, que se rige por la percepción que sus audiencias tienen de este, tiene una gran relevancia y el policía se juzga a sí mismo por medio de ese imaginario. Esas audiencias son múltiples: la comunidad, las otras instituciones del sistema de justicia criminal, los grupos infractores, etc. Esas percepciones ayudan a componer la cultura ocupacional en las instituciones policiales que contienen valores típicos, normas y actitudes esperadas, convirtiéndose en la base de estrategias y tácticas organizacionales (MANNING, 2005).

Esas fuentes de influencia internas –a través de un ambiente de trabajo específico y la exigencia de eficiencia en las organizaciones– y externas –por medio de las percepciones de las audiencias de la policía– proporcionan una formación de modelos de comportamiento específicos, denominados por Skolnick de *work personality*.

De esa forma, es posible entender a la policía como

un grupo ocupacional dotado de modelos de orientación para la acción social propios, influidos tanto por la percepción organizacional interna con respecto del trabajo que sus miembros realizan, como por una percepción externa de la organización, o sea, de las expectativas de la sociedad en la cual la organización se localiza (RATTON, 2003: 2).

Los elementos de peligro, autoridad y exigencia de eficiencia en las organizaciones policiales forman parte de un proceso de institucionalización del comportamiento policial violento. Saporiti (1999) desarrolla la noción de que la violencia policial en Brasil se torna parte de su trabajo y posee dos significados: uno instrumental y otro moral. La primera abarcaría la noción de la violencia como instrumento de trabajo que ayudaría en la prevención de crímenes o en la resolución más rápida de conflictos, mientras que la segunda estaría basada en la idea de que la policía es la encargada de limpiar la sociedad de individuos transgresores, siendo moralmente justificable la acción violenta contra criminales. Ese significado moral de la violencia policial dialoga con la percepción que la comunidad tiene a ese respeto.

Es posible entonces identificar la existencia de modelos y comportamientos informales que

guían la acción de los policías en la práctica.

La reproducción de estos elementos culturales informales se daría en la rutina policial en que los neófitos aprenden “prácticamente” con los veteranos, configurando una formación policial informal rival de la formación de los cursos oficiales de las instituciones policiales (RATTON, 2003: 5).

Los elementos formales de una organización y la actividad práctica representan una discrepancia presente, especialmente, en organizaciones policiales, ya que situaciones prácticas de abuso de la fuerza por la policía pueden debilitar la confianza pública y la credibilidad de la organización y llamar la atención de los medios de comunicación (FOSTER, 2003: 198).

Bittner (2005) apunta que la existencia de la policía en una comunidad hace posible una única y poderosa capacidad de lidiar con todo tipo de emergencia: única porque la policía está autorizada y preparada como nadie para lidiar con esas situaciones y por ello está siempre en alerta; y poderosa porque la policía puede lidiar con ellas de manera casi totalmente libre. Al cuestionar cuál es la razón de que ese poder sea permitido, el autor introduce otra esfera problemática del trabajo policial, afirmando que la policía fue creada para ocuparse de las clases peligrosas y su trabajo se aprende en la práctica bajo la idea de efectividad y perfección. El argumento se basa en la percepción de que la violencia policial está perpetrada normalmente contra sectores minoritarios de la sociedad –pobres, negros, etc.– que serían considerados el locus donde la fuerza debe ser usada. La policía puede también utilizar la fuerza contra otros sectores, pero estos son más influyentes y tienen más posibilidades de poder criticar su trabajo.

Esa discusión lleva a la cuestión del papel de la policía en contextos en que el índice de criminalidad violenta es alto y el miedo se vuelve central en la vida de las personas. Ese es un escenario que viene conformándose en las últimas décadas en las grandes ciudades, no solo en Brasil, sino también en los Estados Unidos e incluso en Inglaterra. Ese panorama combinado a desigualdades sociales, en algunos países, produce un resultado peligroso, al identificar parcelas de la población como blanco primero del control de la policía. “Así, en el caso brasileño, el papel político más significativo atribuido a las policías tal vez sea el de socialización política de la periferia” (RATTON, 2003: 6).

En Brasil, después del proceso de redemocratización al final de la dictadura militar, era de esperar que la democratización de las instituciones tuviese como resultado directo la consolidación de la ciudadanía —comprendida de modo amplio, abarcando las tres categorías de derechos: civiles, políticos y sociales—. Surgen, sin embargo, otros problemas que pasan a configurarse como un nuevo desafío para la ciudadanía brasileña, como la violencia —que ha amenazado los derechos individuales— o el desempleo —que amenaza los derechos sociales— (CARVALHO, 2002).

Zaluar (1998) apunta que, en Brasil, el crimen aumentó significativamente a partir de los años 80. La autora reconoce en ese aumento de las tasas de criminalidad el impacto del proceso de modernización por el cual pasó el país. El papel que los medios de comunicación desempeñan también ha contribuido a la mayor visibilidad de los crímenes violentos y a la instalación del miedo en la población de las grandes ciudades. Ese crecimiento está localizado principalmente en las periferias más pobres y afecta, en su mayoría, a

hombres jóvenes, aun así el miedo se ha convertido en un fenómeno general.

David Garland, en *The culture of control* (2002), desarrolla un análisis de los cambios ocurridos a partir de los años 70 en los Estados Unidos y en Reino Unido, estableciendo que el control del crimen cambió en las últimas décadas por fuerzas no solo de consideración criminológica, sino por fuerzas también históricas. Estos cambios ocurrieron principalmente en las dos décadas después de 1960 y fue en esta misma época cuando las tasas de criminalidad crecieron significativamente. Garland evidencia que esa no es solo una coincidencia, hay ciertos impactos de la modernidad tardía en el campo del crimen como: aumento en las oportunidades de comisión de crímenes; reducción de las situaciones de control; aumento de la población de riesgo; y reducción en la eficacia del autocontrol y control social como consecuencia de desplazamientos en la ecología social y cambios en las normas culturales. Eso sugiere que el boom del consumo puso en circulación bienes de alto valor aumentando las oportunidades para el crimen, además de ocurrir mayor movilidad de personas y menor control, especialmente con relación a los hombres jóvenes. El espacio social se tornó más anónimo, menos supervisado.

Ante ese proceso transformativo, Garland afirma que, en esa época, en los Estados Unidos y Reino Unido, se formó una nueva clase de intereses y sensibilidades y esos cambios transformaron la manera de pensar y actuar en relación con el crimen. De esa forma, los nuevos arreglos sociales y culturales hicieron a la sociedad de la modernidad tardía más propensa al crimen. Además, tendió a disminuir la disponibilidad para el proyecto de corrección reflejado en la reducción de oportunidades de

trabajos para ex prisioneros a partir de los años 70. Las consideraciones sociales respecto a los crímenes en esta época perdieron su espacio. El crimen pasó a ser entendido como resultado de indisciplina y falta de autocontrol. Para resolver el problema era necesario más control y hasta la segregación de ciertos grupos considerados peligrosos. El crimen se transforma en una lente para ver al pobre y una barrera para la emergencia de sentimientos como igualdad y compasión por ese grupo.

Esa percepción la corrobora Zaluar (1998) al describir la cuestión del aumento de la criminalidad en Brasil. Ese crecimiento real, acoplado al papel de los medios de comunicación, y la falta de un conocimiento sistemático con respecto al fenómeno causaron percepciones apresuradas sobre los grupos desfavorecidos de las periferias de las ciudades, transformando así la violencia y la criminalidad en un instrumento para percibir al “otro”, aquellos que no son el “nosotros” y representan una amenaza. “En algunas ciudades, el crimen y la violencia son como un artificio o un idioma para pensar sobre el ‘otro’” (ZALUAR, 1998: 248).

Garland atestigua el surgimiento de una cultura del control, pero un control focalizado en ciertos grupos tenidos como amenazas para los ciudadanos. En las policías de los Estados Unidos y Reino Unido y en las policías privadas, la noción de delitos sin víctima es superada por la idea de que una mínima violación del espacio público transforma en víctima a toda la sociedad, especialmente si este acto es cometido por personas de clases bajas. El miedo y la inseguridad de la comunidad contribuyen a ese proceso. La razón para ese endurecimiento la define el autor:

Perhaps because we have become convinced that certain offenders, once they offended, are no longer

‘members of the public’ and cease to be deserving of the kinds of consideration we typically afford to each other. Perhaps because we already assume a social and cultural divide between ‘us’, the innocent, long-suffering middle-class victims, and ‘them’, the dangerous undeserving poor. By engaging in violence, or drug abuse, or recidivism, they reveal themselves for what they are: ‘the dangerous other’, the underclass. ‘Our’ security depends upon ‘their’ control. (GARLAND, 2002: 182)

Esa es una percepción que niega a un grupo de la sociedad el estatus de ciudadano, detentor de derechos. Ese crecimiento de la separación entre el “nosotros” y los “otros”, en conjunto con el miedo y la inseguridad de las últimas décadas, ha sido más favorable a la emergencia de un Estado más represivo.

Crimen y justicia criminal pasan a tener menos que ver con justicia social y reconstrucción de la sociedad. El objetivo en relación con la criminalidad es mucho menos ambicioso: el control. La prisión se torna más importante en la modernidad tardía porque satisface una doble necesidad de esa nueva cultura: castigo y control del riesgo. Garland alerta que ese nuevo modelo de control del crimen fue una reacción a la modernidad tardía, pero puede continuar operando incluso después del boom propagado por ella. Un indicador de eso es la preservación de esa postura aun frente a una caída en las tasas de criminalidad. Una cuestión importante es que esa postura muchas veces proporciona control, sin embargo no seguridad, pues el Estado tiene el poder limitado de preservar el orden por medio de la policía, siendo necesario compartir las tareas de control con las organizaciones locales y la comunidad (GARLAND, 2002).

El aumento del crimen en las últimas décadas, así como el desarrollo de una cultura de control del “otro”, presenta desafíos al trabajo policial. La institución que se tiene como la encargada de ocuparse del sentimiento de inseguridad y deseo de protección de las clases “de bien” por medio de la vigilancia, control y segregación de las “clases peligrosas” es la policía. En el caso brasileño, la Policía Militar, en especial, es el blanco más notable de expectativas, ya que es la que se encarga del patrullaje.

### Consideraciones finales

Se han debatido aquí las múltiples y delicadas cuestiones que envuelven a la actividad policial, desde la definición de su papel en sociedades democráticas, pasando por su dilema entre la ley y el orden, la dificultad de control de su actividad, la abertura del mandato y las fuentes de influencia de la comunidad en el trabajo policial, hasta los modelos de comportamiento informales internos debidos a la cultura organizacional.

Todos esos elementos pueden servir como fuente aclaratoria de las razones por las cuales las instituciones policiales de manera general pueden actuar de encuentro a la ley y no respetar los derechos individuales. El papel de la comunidad y su percepción con respecto al campo del crimen y del control permean todas las facetas presentadas hasta aquí. De este modo, ante el fenómeno de una cultura del miedo y del control del “otro”, acoplada a discrepancias socioeconómicas como las encontradas en la sociedad brasileña, los desafíos de la policía en preservar el orden público y respetar los derechos individuales son aún más complejos. Este escenario dialoga con la debilidad de la ciudadanía brasileña, en que los derechos individuales no son debidamente reconocidos como importantes ante las privaciones económicas.

El trabajo de la policía encuentra varios desafíos para tornarse eficiente y democrático, ya que, de acuerdo con lo que ha sido discutido anteriormente, una policía puede considerarse extremadamente eficiente, pero esos criterios para medir su eficiencia no precisan necesariamente ser democráticos. Es posible, igualmente, encontrar situaciones en que se considera a la policía democrática, sin embargo poco eficiente. Los desafíos de la policía se configuran, por un lado, por elementos delicados que componen la propia naturaleza del trabajo policial y, por otro, por factores que emergen dentro de la organización. Pero aún existen los elementos de influencia externos que se muestran más fuertes frente al aumento del crimen en las últimas décadas, lo cual se conforma como un desafío no solo para el trabajo policial, sino para la propia consolidación de la ciudadanía en Brasil.

La percepción de la población con respecto a lo que es justo o de cómo debe ser hecho el trabajo de la policía entra en diálogo con la estructura de las instituciones policiales. Está en juego la cultura policial que establece la violencia como procedimiento de trabajo y desarrolla un aspecto moral, identificándose como defensores de aquellos que obedecen a las leyes y definiendo quién tiene derecho a los derechos.

Además de un argumento político de que una sociedad no puede, modernamente, ser considerada democrática cuando diferencia a los ciudadanos, estableciendo que solo una parte de ellos tenga derecho a los derechos, Chevigny (2000) ofrece una explicación más instrumental para los peligros de la legitimación de la violencia policial por parte de la población. La tortura, por ejemplo, puede ser utilizada no solo para la obtención de confesiones —práctica ilegal, sin embargo muchas veces tolerada o incluso aprobada por la po-

blación—, sino también para propósitos corruptos de interés de la policía. De esa forma, la policía resuelve menos crímenes, como en el caso ilustrado por el autor cuando la tortura es utilizada en casos de crimen contra la propiedad para obtener la mercancía del crimen y devolverla al dueño, cerrando el caso sin ni siquiera registrar lo ocurrido y someter al infractor a las puniciones legales.

Otro argumento se basa en la pérdida de control sobre la policía al legitimar sus acciones violentas contra grupos específicos de ciudadanos. Las violaciones a los derechos son enmascaradas por los policías a través de afirmación de “tiroteos falsos”, por ejemplo, y no se puede garantizar que personas que pretendan denunciar esos crímenes no sean víctimas del mismo. Esos crímenes son, por lo tanto, “parte de un sistema de impunidad que se extiende a todos los crímenes de la policía, envolviendo o no la brutalidad policial” (CHEVIGNY, 2000: 78).

Esas situaciones citadas no son favorables a los ciudadanos desde el punto de vista ni de la democracia liberal, pues no respeta los derechos individuales, ni del Estado de democrático Derecho, por no haber una universalización de los derechos. Sin embargo, si esas afirmaciones pueden sonar vacías para la mayoría de la población preocupada en preservar el orden público ante los altos índices de violencia, Chevigny (2000) demuestra que la violencia policial no es capaz de establecer ese orden pretendido, aunque no se considere la necesidad de respetar

los derechos individuales y aplicar la ley igualmente a todos los ciudadanos. Ese poder conferido a la policía por la población puede implicar consecuencias negativas para ella misma, sirviendo a intereses corruptos de la policía y poniendo en riesgo inclusive a los “ciudadanos de bien”.

La aprobación social del robustecimiento de las prácticas policiales, en diálogo con elementos tensos de la propia naturaleza del trabajo de la policía, y la abertura de su mandato revelan desafíos para los policías en sociedades democráticas. Las inversiones en fiscalización y responsabilidad del trabajo policial puede ser el inicio de un cambio en el panorama de violaciones de derechos por parte de la policía, aunque eso sea problemático, debido a otros elementos que están en juego y que han sido presentados a lo largo de este trabajo, especialmente a los elementos más difusos que alimentan la cultura policial. Sin embargo, si los valores democráticos y la responsabilidad entraran a formar parte de las organizaciones policiales, aunque de arriba abajo en la jerarquía de la organización, podrían cumplir un importante papel. Y si a esos valores se les acoplase la producción de indicadores de eficiencia, conjuntamente con mecanismos de valorización de los buenos policías y responsabilidad de aquellos que actúan de manera arbitraria, es posible producir un efecto positivo en la formación de una cultura policial con directrices más democráticas y profesionales y un mandato policial menos permeable a exigencias dramatizadas y antidemocráticas en nombre del orden público.

1. *En la Constitución brasileña consta la doble función de las policías: “Art. 144. La seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, se ejerce para la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio, a través de los siguientes órganos: I - policía federal; II - policía de tráfico federal; III - policía ferroviaria federal; IV - policías civiles; V - policías militares y cuerpos de bomberos militares.”*
2. *Janet Foster (2003) apunta que hay diferencias entre las subculturas policiales de acuerdo con el grupo ocupacional -debido a las distintas tareas que desempeñan- y las diferentes instituciones policiales- en consecuencia de su historia, contexto, tradición e intereses de liderazgos-.*
3. *Ese aspecto lo enfatizan Muniz y Proença Júnior (2007), que discuten la imposibilidad de una fiscalización plena del trabajo policial, lo que resultaría en una accountability selectiva, sin la pérdida de una plena responsabilidad del policía sobre sus actos.*

## Referencias bibliográficas

- BITTNER, E. Florence nightingale in pursuit of Willie Sutton. In: Newburn, T. **Policing: key readings**. Devon: Willan, 2005.
- CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CHEVIGNY, P. Comentários sobre Rodley. In: MENDEZ, J. E.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. **Democracia, violência e injustiça: o não Estado de Direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- COSTA, A. T. M. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- ERICSON, R. V. The police as reproducers of order. In: NEWBURN, T. **Policing: key readings**. Devon: Willan, 2005.
- FOSTER, J. police cultures. In: NEWBURN, T. **Handbook of policing**. Devon: Willan, 2003.
- GARLAND, D. **The culture of control: crime and social order in contemporary society**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- MANNING P. K. The police: mandate, strategies, and appearances. In: NEWBURN, T. **Policing: key readings**. Devon: Willan, 2005.
- MUNIZ, J.; PROENÇA JUNIOR, D. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. **Polícia, Estado e Sociedade: saberes e práticas latino-americanos**, v. 1, 1 ed., p. 21-73, 2007.
- RATTON, J. L. Notas introdutórias sobre violência policial no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito de Olinda**, v. 6, p. 31-43, 2003.
- RATTON, J. L.; ALENCAR, E. Extermínio e mercados de proteção privada no nordeste brasileiro: em busca de uma interpretação sociológica. In: MARTINS, M. **América Latina e Brasil em perspectiva**. Recife: Universitária UFPE, 2009.
- RATTON, J. L. Aspectos organizacionais e culturais da violência policial. **Polícia, Democracia e Sociedade**, v. 1, 1 ed., p. 1-35, 2007.
- SAPORI, L. F.; SOUZA, S. B. **Violência policial militar em Belo Horizonte: aspectos teóricos e empíricos**. Caxambu, 1999. Mimeografado.
- SKOLNICK, J. **Justice without trial**. New York: John Wiley and Sons, 1996.
- ZALUAR, A. Pra não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARTZ, L. M. **História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

# Preservación del orden público y garantía de los derechos individuales: los desafíos de la policía en las sociedades democráticas

Jacqueline Carvalho da Silva

## Resumo

**Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: os desafios da polícia em sociedades democráticas**

*Em sociedades democráticas, a polícia possui uma dupla função: a manutenção da ordem pública e a garantia dos direitos individuais. Essa dualidade apresenta desafios diversos, notadamente porque a polícia apresenta uma especificidade na execução de suas atividades: a possibilidade de utilização da força, o que fornece aos policiais um poder peculiar e especialmente delicado. Essa autorização para uso da força quando necessária para resolução de conflitos deve estar sempre relacionada à preocupação da garantia dos direitos individuais, ao se tratar de sociedades democráticas. Neste texto serão, abordadas as diversas variáveis que dialogam na composição dos desafios derivados dessa tensão, envolvendo elementos internos e externos às instituições policiais.*

**Palavras chave:** Polícia.- Direitos individuais. Ordem pública. Perigo. Autoridade.

## Abstract

**Maintaining public order and protecting individual rights: two challenges for the police in democratic societies**

*In democratic societies, the police have a double role: maintaining public order and protecting individual rights. This double role poses several challenges, especially because of one specific element in police work: the police may use force, which provides police officers with a peculiar and particularly problematic power. In democratic societies, the use of force for conflict resolution purposes, if necessary, must go hand in hand with the protection of individual rights. This paper outlines several variables at play both inside and outside police organizations that influence the challenges arising from this opposition.*

**Keywords:** Police. Individual rights. Public order. Danger. Authority.

**Fecha de recepción:** 09/12/2010

**Fecha de aprobación:** 03/01/2011

# Consideraciones sobre criminalidad: marginalización, miedo y mitos en Brasil

## Geélison Ferreira da Silva

*Geélison Ferreira da Silva es sociólogo por la Universidad Estatal de Montes Claros (Unimontes), con maestría en Sociología (Universidad Federal de Minas Gerais), becario de la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Minas Gerais (Fapemig) e investigador del Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública (Crisp).*

*Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil*

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

### Resumen

*Este trabajo procura ampliar el debate sobre la criminalidad violenta en Brasil, a partir de un abordaje sociológico. Se discuten la definición de crimen y delincuencia y algunos aspectos de la criminalización y marginalización de grupos sociales a lo largo de la historia brasileña, así como mitos y tesis equivocadas recurrentes al tratar de este asunto. Se aborda también la cuestión del miedo a la delincuencia, que puede provocar consecuencias negativas en la sociedad en general, y se presenta una reflexión sobre la diferenciación social y estigmatización inseridas en procesos de construcción de identidad y dominación social y simbólica.*

### Palabras-Clave

*Crimen. Delincuencia. Marginalización. Mitos. Miedo.*

**E**ste texto aborda el proceso de criminalización y marginalización de la pobreza a lo largo de la historia brasileña, destacando el papel del positivismo jurídico, así como mitos y tesis equivocadas recurrentes en la actualidad cuando se trata del fenómeno de la violencia. En un complejo de manifestaciones sociales ligadas a la criminalidad, surge el miedo a la violencia como otro factor de segregación social.

La palabra violencia nos remite frecuentemente a crímenes como asesinato, violación, robo y lesión corporal, guerras y terrorismo, entre otras variedades. Pensamos que violencia y crimen violento son lo mismo y no tenemos en cuenta que no toda violencia se considera delito.

Durkheim (2002) trata del crimen a partir de la moral. Son los valores colectivos los que definen lo que está bien o mal, lo que es delictivo y lo que es lícito. La sociedad, para reafirmar sus valores y preservarse, pune las transgresiones. La punición aplicada al transgresor es útil para que los demás individuos no sigan el mal ejemplo, teniendo en cuenta las consecuencias. De esa forma, el delito se presenta como útil, pues posee una función definida cuando presenta niveles considerados normales y cuando es punido. Delito es la transgresión de reglas socialmente preestablecidas, que varían de acuerdo con la sociedad y el contexto histórico (DURKHEIM, 2002).

El delito varía solo en sus formas y punitivas, dependiendo de los valores de cada sociedad, de su grado de tolerancia o aceptación para con determinados actos. Por ello, el delito no deja de existir, sino que solamente cambia la forma en la que se presenta, y tiene menos episodios y diversidad de manifestaciones en función del grado de cohesión social. La transgresión es un fenómeno presente donde hay reglas y se manifiesta en todas las sociedades, independientemente de su nivel de “desarrollo”; luego la ocurrencia del delito no estaría relacionada con las condiciones económicas (DURKHEIM, 2002; ZALUAR, 1996).

Violencia es un término amplio y polisémico. Como delitos violentos, según la categorización utilizada por las policías, encontramos, generalmente, el homicidio, la tentativa de homicidio, la violación y el robo. Pero es posible enumerar, además de la violencia delictuosa, otros tipos, como la violencia simbólica y la institucional.

Pierre Bourdieu (1990) utiliza el concepto de violencia simbólica como la dominación de una clase sobre la otra, por medio de lo que llama de poder simbólico. El autor cita el ejemplo de un “barrio elegante”, con diversas características que expresan simbólicamente la acumulación de capital social, cultural y financiero, consagrando a sus habitantes por medio de la exclusión activa de personas indeseables, a la par que otro barrio, estigmatizado, provoca la degradación simbóli-

ca de sus moradores, que, al no contar con los privilegios de aquellos otros, solamente les queda en común el factor excomuni3n. Se produce una apropiaci3n de espacios f3sicos, sociales y simb3licos que se influyen mutuamente, definiendo posiciones en la sociedad, en los lugares, as3 como clasificaciones simb3licas existentes (BOURDIEU, 2007).

En cambio, la violencia institucional ser3a aquella cometida por los 3rganos y agentes p3blicos. Puede ser violencia f3sica ejercida por las polic3as y ej3rcitos sobre los civiles, pero tambi3n la falta de acceso a bienes y derechos como la sanidad y la educaci3n, pudiendo ocurrir sin la necesidad de coacci3n f3sica (MORGADO, 2001; PENA; GUEDES, 2009; SANTOS; FERRIANI; 2009).

Se observa que violencia es un t3rmino polis3mico desde su etimolog3a, lo que contribuye a la dificultad de su definici3n. Del lat3n *violentia*, o *vis*, remitir3a a la fuerza, el vigor, el empleo de fuerza f3sica o de los recursos del cuerpo al ejercer su fuerza vital. Esa fuerza se tornar3a violencia al sobrepasar determinados l3mites, adquiriendo una carga negativa o malf3lica (ZALUAR, 1996).

A pesar de la dificultad de definir lo que es violencia, ciertamente no es algo que se restrinja a los l3mites del delito o a la quiebra de reglas sociales. Ocurre de forma aut3noma en relaci3n con la criminalidad y con la moral colectiva. El establecimiento de un comportamiento o acto como crimen es una construcci3n social compleja, en la que no se profundizar3 en este texto. Se presentar3n, no obstante, algunas observaciones sobre criminalizaci3n, marginalizaci3n y estigmatizaci3n social en Brasil.

## Historia de marginalizaci3n

La historia brasile3a arrastra fuertes marcas de marginalizaci3n. Tenemos un esclavismo que cost3 cesar y, despu3s de la esclavitud, la mantenencia de los antes esclavos en situaci3n desfavorecida, algo con lo que colaboraron las ideolog3as que contribuyen a mantener a no blancos en desventaja social. Es evidente que, desde el inicio de la colonizaci3n de Brasil, hay mucho de lo que hablar sobre delito, crimen y marginalizaci3n, no obstante, para este art3culo, se ha considerado conveniente atenerse a la parte m3s reciente de la historia, a partir de los 3ltimos a3os del siglo XIX.

El concepto de marginalizaci3n, a lo largo del texto, se utiliza para designar situaciones de diferenciaci3n social que confieren privilegios a algunos grupos en detrimento de otros, que vivir3n la estigmatizaci3n, dominaci3n, criminalizaci3n y falta de privilegios como “marginalizados”, tal y como los llamaron Coelho (1978), Paix3o (1990) y Misse (2007), que aplican el concepto en sus estudios, tomando el t3rmino en un sentido de estigma social.

El positivismo,<sup>1</sup> fundamentado en las ideas de August Comte, con algunas alteraciones, es introducido en Brasil por grupos de pol3ticos e intelectuales del siglo XIX y principios del XX. La mayor3a de los adeptos y difusores de la doctrina positivista era de clase media, constituyendo una 3lite provisional de licenciados en derecho, medicina e ingenier3a, adem3s de escritores, fil3sofos y militares (BASTOS NETO, 2006; PAIX3O, 2000; STANCIK, 2006).

El contexto del florecimiento de los ideales positivistas en este pa3s se dio al inicio del proceso

de urbanización e industrialización. El crecimiento de ciudades como Sao Paulo y Río de Janeiro ocurrió a partir de la caída en la producción de algodón y caña de azúcar, en el Nordeste, y del crecimiento de los cultivos cafeteros. Empezaron a circular ideas dirigidas al nuevo escenario con la ampliación de la clase media, emergida por la urbanización. Los positivistas proponían el ordenamiento de la sociedad, tomando como base los padrones de las ciencias físicas y naturales, teniendo como meta el progreso que había que alcanzar con la ayuda de lo que llamaban de “física social” (BASTOS NETO, 2006; PAIXÃO, 2000; STANCIK 2006).

De forma general, se oponían a la monarquía, no obstante, presentaban significativas contradicciones, tales como incoherencias entre el discurso político y la conducta de la vida profesional y privada de los agentes, que mantenían la esclavitud en sus propiedades. Estas incoherencias llevaron al conjunto institucional denominado Estado a desarrollarse de forma represora, llegando a ser llamado de “Estado contra el pueblo”. Se destaca la unión entre los positivistas y los militares, que se convirtieron en las agrupaciones políticas más importantes cuando tuvo lugar el surgimiento de la República. Esa unión ejerció una fuerte influencia en la postura de las fuerzas armadas en su implicación con el Estado brasileño (BASTOS NETO, 2006).

Se tenía la idea de positividad de las relaciones sociales por medio de políticas eugénicas y acciones que pasaban por el sanitarismo y la higienización de los indeseables. En ese contexto, hay teorías racistas que buscan explicar el retraso de la sociedad brasileña. Había una tentativa de higienización colectiva y una inducción al orden

en medio a una realidad de pobreza. Hubo concordancia y confusión entre seguridad pública y seguridad nacional. Para la preservación del orden público, en situación de eminente desorden, era necesaria una policía política. Se instituyó un Estado corporativista, que fortaleció la dualidad Estado/Pueblo, lo que desencadenó el fortalecimiento de instituciones represoras, extrapolando el papel de preservación del orden público. Además, surgió el problema de la contención de la pobreza en las colinas que contornan las ciudades y de la actuación de la policía ejerciendo un papel político (BASTOS NETO, 2006).

A partir del último cuarto del siglo XIX, la élite constituida se guiaba básicamente por racismo, positivismo y evolucionismo. La eugenesia apareció con la intención de asegurar condiciones de salubridad y de sanear la raza. El darwinismo social ganó espacio, adquiriendo importancia en el escenario intelectual brasileño en un ambiente científicista, racista y determinista, cuya inspiración provenía de Europa. Además de los médicos, la misión del ingeniero, y de los positivistas de forma general, era regenerar el país degenerado por el cruce racial, pues solo así podría tener lugar el progreso (BASTOS NETO, 2006; STANCIK, 2006).

Con la firma de la Ley Áurea, el 13 de mayo de 1888, los antiguos esclavos podían disfrutar de la libertad, si no fuesen tan precarias las condiciones de vida cuando se tornaban “libres”. La libertad esperada vino por medio no solo de presiones externas, sino también de movimientos de resistencia. A pesar de la libertad oficial, muchos antiguos esclavos prefirieron permanecer en las casas de sus señores a cambio de sala-

rios bajos. Frecuentemente, persistían los malos tratos (ASSIS, 1994).

En contrapartida, vivir con el señor era útil cuando se era encontrado en las calles por las autoridades, ya que, en ese periodo, los motivos más frecuentes para las prisiones eran ociosidad y embriaguez. Muchos de los antiguos esclavos que optaron por la libertad o fueron obligados a salir de la casa del señor se quedaron sin trabajo, lo que era considerado un delito de ociosidad en la época. Además de no contar con las condiciones necesarias para una vida de calidad, los antiguos esclavos eran considerados criminales. No tener empleo fijo era estimado delito de ociosidad. Se pretendía transformar a Río de Janeiro, entonces capital de la naciente República, en una ciudad modelo para todo el país, una “capital limpia”, “Ciudad Maravillosa” (ZALUAR, 1996).

La República brasileña, que fue proclamada el 15 de noviembre de 1889, adoptó como símbolo la bandera con las inscripciones orden y progreso, lo que hace referencia al lema del positivismo: “El amor por principio, orden por base, el progreso por fin”. El inicio de la construcción de la República se fundamenta sobre ideales positivistas directamente relacionados con el evolucionismo.

En 1908, fue creada la Eugenics Society. El término eugenesia fue creado por Francis Galton (1822-1911), que lo definió como el estudio de los agentes bajo el control social que pueden mejorar o empobrecer las cualidades raciales de las futuras generaciones, ya sea física o mentalmente. Entre los objetivos de la Sociedad de Eugenesia en Brasil, se tenía la extinción de las

migraciones no blancas (GOLDIM, 2009). En 1929, uno de los temas discutidos fue “el problema eugenésico de la migración”. El boletín publicado proponía la extinción de las migraciones no blancas. Es evidente la ideología de la superioridad de la raza blanca/aria manifestándose en la tentativa de emblanquecimiento.

Corrientes científicas e ideologías como el positivismo, el higienismo o sanitarismo social y el evolucionismo contribuyeron a la manutención del orden establecido, favoreciendo, así, a “los poderosos” en detrimento de los que no poseían ningún tipo de poder, ya fuese económico, político o de cualquier otra especie (COELHO, 1978).

Además, el sistema judicial brasileño heredó de los colonizadores el modelo inquisitorial, en el cual lo que importa es que el reo haga su confesión; e igualmente, durante la inquisición, aquellos que eran denunciados por estar practicando una religión diferente a la impuesta eran cruelmente punidos. La punición se daba entre los que, de alguna forma, contrariaban el orden vigente. Este modelo, a pesar de no ser ya practicado oficialmente en el país, dejó resquicios que aún afectan a derechos de los ciudadanos (ZALUAR, 1996).

### **Marginalización actual: mitos de la criminalidad y tesis equivocadas**

En Los establecidos y los outsiders, se saca la conclusión de que, por medio de la construcción de la identidad de superioridad de un grupo, en contraposición a la identidad de inferioridad de otro, se puede favorecer la preservación de privilegios para aquel que se tie-

ne como superior. Esos privilegios pueden ser materiales/económicos, así como de estatus/simbólicos. Establecidos o establishment es un concepto utilizado para designar grupos e individuos que ocupan posiciones de prestigio y poder, tenidos como de “buena sociedad”, a partir de una identidad social construida por la combinación de tradición, autoridad e influencia. En cambio, los outsiders son justamente lo opuesto: no miembros de la “buena sociedad” (ELIAS; SCOTSON, 2000).

Se cuestionan los motivos del hecho de que tanto los más antiguos del pueblo con el pseudónimo de “Winston Parva”, los denominados viejos, como los más recientes, llamados de nuevos, clasifiquen a los viejos como establishment y a los nuevos como outsiders, a pesar de que los habitantes de la parte más antigua presenten pocas diferencias de renta, educación o tipo de ocupación y, algunas veces, hasta en lo tocante a la delincuencia en relación con la parte más recientemente ocupada, otorgándole al primer grupo superioridad en contraposición al segundo. La estigmatización por medio de las etiquetas ejerce un poder paralizante en los que pertenecen a los grupos de menor poder, trabando su capacidad de represalias o incluso de movilización de las fuentes de poder a su alcance (ELIAS; SCOTSON, 2000).

En este caso, algunos habitantes de las partes más antiguas del pueblo estaban de acuerdo con que las personas de la parte más nueva pertenecieran a una especie inferior. Ese proceso se denomina sociodinámica de la estigmatización. Se da una “jerarquía clasificatoria” siguiendo un “orden de estatus”. Los establecidos están bien dotados de “buenas maneras”, al tiempo que

los outsiders, además de que se les tiene como a gente ruidosa y que no respeta leyes ni normas, se les valora como inmundos, sucios. Para evitar la contaminación por la inmundicia, social y física, los establecidos evitan el contacto intergrupar (ELIAS; SCOTSON, 2000).

En casos en que existen características hereditarias diferentes entre los grupos estigmatizados y los establecidos, como el color de la piel, la relación de dominación se analiza frecuentemente bajo el rótulo de “problemas raciales”. Cuando los implicados no pertenecen a la misma nacionalidad o lengua, el problema se considera de “minorías étnicas”. Cuando ocurre desigualdad social, se habla de cuestión de clase. Sea cual sea la diferencia establecida, ejerce un papel central para la afirmación de la identidad como superior en detrimento de la estigmatización de otro grupo a partir de la construcción de etiquetas (ELIAS; SCOTSON, 2000). Existen estereotipos constituidos en Brasil, capaces de marginalizar y estigmatizar, teniendo en cuenta las diversidades étnicas, culturales, físicas, además de la gama de desigualdades sociales. Ideologías que asocian la delincuencia a la pobreza atribuyen el problema de la violencia a las clases menos favorecidas.

Algunas hipótesis clásicas en la sociología del delito, así denominadas por Beato (1998: 3), en el intento de encontrar respuestas a las posibles causas de la violencia, han acabado por defender la tesis de asociación entre el aumento en los índices de delincuencia y la pobreza.

Una de ellas nos dice que la delincuencia y la violencia son fenómenos cuyo origen se debe esencialmente a factores de naturaleza económica; la privación de oportunidades, la desigualdad social y la

marginalización serían estímulos decisivos para el comportamiento delictivo (Parker y Smith, 1979; Taylor et al., 1980).[...] En realidad, estos abordajes tienen una serie de elementos de continuidad, en la medida en que la realidad estructural de la pobreza, relativa o absoluta, es la que posibilita el florecimiento de una subcultura de la violencia (WOLFANG; FERRACUTI, 1967).

Diversos investigadores, como Beato (1998), Zaluar (1996), Campos (1980), Paixão (1995), Machado da Silva (1999), Misse (2007), Adorno (1996) y Wacuanct (1999), entre otros, se contraponen a la asociación directa entre delincuencia y pobreza, pero esta relación aún se encuentra viva en diversos sectores de la sociedad, así como en el pensamiento de varios agentes.

Esta asociación hace que el delito sea combatido y punido con mayor rigor y frecuencia en las clases económicamente más desfavorecidas, en detrimento del favorecimiento, de la tolerancia y de la impunidad de los delitos cometidos típicamente y/u ocasionalmente por los individuos que detentan el poder (CAMPOS, 1980).

Estos comportamientos están conectados con las representaciones sociales, siguiendo patrones y guiones que se asemejan a la estructura social y se interrelacionan con ella. Lo que ocurre en relación con la posibilidad de que la pobreza sea un factor determinante de la delincuencia es el hecho de que las contravenciones típicas de los que se tienen como pobres provoquen una mayor repugnancia a los grupos dominantes y de que esta aversión se reproduzca en las intuiciones de control (MISSE, 2007).

Se supone que el proceso por el cual una acción llega a ser considerada “delito” empieza en el ni-

vel de disputas intersubjetivas por la imposición de significados morales a las acciones, por lo tanto, en el plano de una reacción moral exitosa por parte de individuos y grupos contra comportamientos de otros (MISSE, 2007: 58).

Así, la prensa y la policía y otras fuentes de información acerca de la criminalidad presentan un carácter espurio por al estar socialmente contaminadas. Además de que esas fuentes están completamente contaminadas por el propio objeto, también representan contextos sociales transcendentales. En los Estados Unidos, el racismo era más explícito que la pobreza, que también era menor que en Brasil. Una posibilidad para el elevado número de negros presentes en las estadísticas policiales norteamericanas tal vez pueda explicarse por el racismo allí presente. En Brasil, la contaminación se da por nuestros déficits culturales y estructurales (MISSE, 2007).

Misse (2007) expone cinco tesis equivocadas sobre violencia y criminalidad y Paixão (1990) presenta tres mitos de la sociología de la violencia y de la criminalidad. El primer mito consiste en considerar a las clases más desfavorecidas como las más propensas a cometer delitos (PAIXÃO, 1990). Al tratar de la tesis que correlaciona pobreza y criminalidad, Misse (2007) dice que también podría ser llamada de teoría de las clases peligrosas, teoría de la marginalidad o estrategias de supervivencia.

Para estos autores, esa perspectiva parece no tener en cuenta que el crimen ocurre en todos los extractos sociales. No considera el hecho de que la mayoría de la población, a pesar de formar parte de los “estratos inferiores”, opta por

recibir bajos salarios sin buscar mayores ganancias con prácticas ilícitas. No tiene en cuenta que la mayoría de los delitos es cometida por jóvenes del sexo masculino en todos los estratos sociales. Además, hay estudios que muestran la reducción de los índices de delincuencia al mismo tiempo en que aumentan los niveles de desempleo, lo que también puede ser utilizado como argumento contra la asociación directa entre delito y pobreza (BEATO, 1998; CAMPOS, 1980; GLASSNER, 2003).

El mito o tesis equivocada del delito asociado a la pobreza crea estereotipos, marginaliza y criminaliza a la pobreza, en lugar de centrar su atención en la violencia del ser pobre. Etiqueta a los que son considerados pobres, haciendo que una proporción extremadamente grande de la población sea culpada por algo que comete una minoría.

El segundo mito al que Paixão (1990) se opone engloba a las clases peligrosas, granujas, criminales, prostitutas, desempleados y subempleados y presenta a esos grupos como una emergencia para el orden social. Se asemeja a la tercera y la quinta tesis que objeta Misse (2006). La tercera agrupa capoeiras, negros y mulatos de los barrios de chabolas, pero dice que utilizaba estrategias como la ética de la holgazanería como técnica de supervivencia. En cambio, la quinta relaciona a la violencia con la lucha de clases. Una de las críticas realizadas es la de que la mayoría de los delitos no es cometida en beneficio de una “clase” específica, como si el bandido fuese un “Robin Hood” que roba a los ricos y reparte entre los pobres, sino que, al contrario, el delito se da en favor de intereses individuales y restringidos (MISSE, 2007; ZALUAR, 1996).

No se hace diferenciación entre la delincuencia difusa de las calles y la delincuencia violenta de las rebeliones y motines. Esos grupos eran interpretados como una amenaza a la seguridad de las élites y a la autoridad política. La alianza entre la marginalidad y el narcotráfico trae de vuelta la “metáfora de las clases peligrosas”. Esas tesis o mitos no se sustentan principalmente después de la organización del crimen que ahora se presenta mucho más como empresas que, dentro del sistema capitalista, buscan más bien medios de rentabilidad en lugar de algún beneficio colectivo (MISSE, 2006; PAIXÃO, 1990; ZALUAR, 1996). “Al argumentar la tesis de la asociación positiva entre pobreza y criminalidad se concede el aval no solo a distorsiones de los datos oficiales, sino también —y mucho más gravemente— a las perversiones de las prácticas policiales que los producen.” (CAMPOS, 1980: 378)

El tercer mito al que se opone Paixão (1990) se refiere al orden y al desorden. Para el autor, las categorías pueden confundirse en la colusión de las autoridades públicas y de los focos de desorden, o sea, entre ley y transgresión, por no decir entre los que defienden el orden legal y los que lo transgreden. A final de cuentas, no hay cómo garantizar que aquellos denominados defensores de la ley y del orden en ciertos momentos tampoco actúen como transgresores.

La segunda tesis equivocada presentada por Misse (2007) es la de que el “bandido” se encuentra en las áreas más pobres de la ciudad, lo que no procede, ya que los más altos índices de criminalidad, al menos los delitos contra la propiedad, se dan en zonas más ricas (BEATO, 1998; MISSE, 2007); la cuarta tesis corresponde a la atribución del aumento de la crimina-

lidad a los migrantes de la zona rural, principalmente nordestinos y norteños. No obstante, se verifica que los delitos son cometidos en las mismas proporciones, independientemente del origen (MISSE, 2007).

En el periodo 1938-1945, fue instituido el Código Penal brasileño, que aún está en vigor. La propuesta era “modernizar” el Sistema Judicial de acuerdo con las tendencias que se tenían como más modernas, luego, las de las escuelas Positiva y la Clásica. En aquella ocasión, la vigente dictadura varguista buscaba apaciguar y subordinar a los trabajadores. Los principales contraventores eran de barrios típicos de obreros y los análisis de procesos en la época llevaron a la identificación de la valorización del trabajo. En los procesos, fueron inseridos documentos e informaciones personales al respecto de la vida cotidiana del reo. La mayoría no tenía recursos para contratar abogados y recibía la atención gratuita si comprobaba que era trabajador, lo que también era utilizado como defensa. No obstante, si la función desempeñada no fuese considerada “de bien”, el abogado perdía materia de defensa. Eso explica las diferentes condenaciones para el mismo tipo de delito. El acto delictivo en sí no implicaba la condenación, siendo relevante la condición social del contraventor. El trabajo era el atestado de buena índole y honestidad, especialmente si ese trabajo estuviese ligado a órganos policiales. En casos de crímenes pasionales contra la mujer, la reducción de pena y absolución eran frecuentes, especialmente cuando se involucraban amantes o prostitutas (PETRINIA, 2006).

Al analizar el crecimiento exponencial del número de detenidos en los Estados Unidos a partir de mediados de la década de los 70, se

nota que tal crecimiento no corresponde con el aumento de la criminalidad, sino con la conjugación de tres causas: el declive del ideal de rehabilitación; la utilización del miedo por los políticos y los medios de comunicación; y la función de mecanismo de control racial asumido por el sistema penal en el país. Se revela, con ello, la debilitación del Estado de Bienestar Social, sustituido por un Estado Penal. En contraste con la reducción del número de funcionarios de servicios sociales y de educación, los funcionarios de prisiones son el doble (WACCUANT, 1999).

En ese contexto, hay dos tendencias importantes: primero, la proporción de personas encarceladas por infringir la legislación de estupefacientes aumentó de 5%, en 1960, a ser un tercio de los presos, en 1995; segundo, ocurre mayor punición para los negros. Mientras la población americana tiene un 7% de negros, la proporción de negros en la prisión llega a 55%. En un periodo de 20 años, la población encarcelada en los Estados Unidos cuadruplicó. Se considera que el fenómeno también tiene relación con procesos de criminalización de segregación históricos. Se puede decir que los negros cometen más delitos por ser más pobres, no obstante, por delitos de la misma naturaleza, estos son más frecuentemente arrestados, denunciados y rigurosamente condenados (WACCUANT, 1999).

En Brasil, también hay una “preferencia” de los medios de represión por los más pobres, así como una subrepresentación de los mismos como funcionarios del sistema de justicia. En 2000, entre los jueces y desembargadores federales, aproximadamente un 7% se declararon ne-

gros o mulatos; de los licenciados, el 14% eran negros. Entre promotores, defensores públicos y similares del Ministerio Público y la Defensoría, el 12% eran negros. Dichas proporciones son consideradas bajas, al compararse con el perfil poblacional brasileño (PNUD, 2010).

Los negros son mayoría entre las víctimas de los delincuentes, así como de la policía. En unas encuestas de opinión realizadas entre 1995 y 1997, el único grupo social que tenía más miedo a los policías que a los bandidos era el de los negros. En la calle la policía les para más a menudo, lo que manifiesta una mayor discriminación en razón del menor control institucional. La proporción de negros revistados, encarcelados y muertos a manos de la policía es mayor, comparándose con blancos en términos absolutos y proporcionales. En el Estado de Río de Janeiro, la proporción de negros muertos por la policía es tres veces mayor que la proporción de negros en la población total, mientras que la de blancos es menos de la mitad. Estos indicios sugieren un sesgo racista en las fuerzas de represión. Se considera que los negros, además de sufrir una mayor represión policial, también encuentran mayor dificultad para acceder a la justicia criminal y al derecho de defensa. Al compararse con alguien blanco, la probabilidad de ser condenado es aproximadamente un 9% mayor para mulatos y negros (PNUD, 2010).

Una teoría que trata de la desigualdad en la represión criminal es la de la asociación diferencial. Al ser observadas 70 empresas que recibieron algún tipo de condenación por actividades llamadas de delito de gente de traje y corbata, se verifica que, a pesar de la condenación, tales empresas no entraron en las estadísticas criminales. Edwin Suther-

land, un importante teórico de esta perspectiva, indica que, aunque no haya mayor predisposición para el delito, son registrados más frecuentemente los cometidos por pobres (NEVES, 2010).

Analizando sentencias condenatorias, se encontraron características que favorecen una condena más severa, tales como ocupación y profesionalización, escolaridad, género, origen regional, edad y, de manera más intensa, el color. Como en los Estados Unidos, son los más pobres, más jóvenes y negros los más punidos en Brasil. Mientras que el 27% de los blancos responden al proceso en libertad, lo mismo solo ocurre con el 5% de los negros, de acuerdo con una investigación. Más dependientes de la defensa ofrecida por el Estado, los negros, por ser más pobres, se ven desfavorecidos en sus juicios. Esta discriminación ocurriría por ser pobres y no por ser negros, mientras que los blancos poseen un mayor contacto con abogados particulares por ser más ricos (ADORNO, 1996).

### Miedo a la violencia

Diversos estudios han tratado del miedo a la violencia y sus efectos en el comportamiento social, alterando inclusive la arquitectura de las ciudades, haciendo emerger muros y cercas eléctricas, entre otros dispositivos de seguridad que traen como consecuencia la segregación (CAMINHAS & BRAGA, 2006, CALDEIRA, 1997).

Además, “el miedo a lo diferente, a aquel que no se encaja en los padrones de la normalidad económica y cultural, tiene como consecuencia principal el aumento de la propia violencia contra esas personas” (BAIREL; ALMENDRA, 2007: 272). De esa forma, surge un miedo que no ayuda en la solución del pro-

blema de la violencia, sino que contribuye a la gravedad del mismo.

El miedo en sí es una condición natural del ser humano. Es natural inclusive para los animales irracionales, para que muchas veces garanticen su supervivencia protegiéndose de los peligros. No obstante, en el caso del ser humano, el miedo se presenta de formas diversas, en diferentes lugares y épocas. Existen diferencias en relación con el miedo a los otros animales, visto que la humanidad posee elementos culturales propios, que muchas veces determinan miedos particulares, no sentidos por todas las sociedades, tal como ocurre con categorías morales, como la propia distinción entre lo que es o no es delito (BAIREL, 2004; CAMINHAS, 2006; MELO, 2008).

De este modo, el miedo se hace presente en todos los individuos y, además de ser natural, ejerce una función relevante y evidentemente saludable. El problema está en el miedo excesivo, que provoca desconfianza, criminalización e incluso violencia. Además, con la privatización de la seguridad y su transformación en producto que hay que consumir y pagar, esto queda restringido, por ese motivo, a quien cuenta con medios para adquirirlo en el mercado.

Le corresponde al Estado el monopolio del uso legítimo de la fuerza y, así, garantiza la seguridad de ciudadanos y propiedades. No obstante, como demuestran los datos de la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD), crece el sector de la seguridad privada, debido a la transformación de la seguridad en mercancía y a la transferencia del “uso legítimo de la fuerza” del Estado al poder

privado. Es un hecho que, según Musumeci (1998), puede ocasionar serias consecuencias, como amenazas a la preservación de los derechos humanos. Existen incluso aquellos que defienden la transferencia de las funciones de seguridad a la iniciativa privada, basándose en los siguientes argumentos:

- a) comprobada incapacidad del Estado para detener el avance de la criminalidad en los grandes centros urbanos;
- b) la ineficiencia de la seguridad pública (y de los servicios estatales de un modo general), en términos de relación costo-beneficio;
- c) la inoperancia concreta de los mecanismos protectores de que el individuo dispone contra los abusos del Estado, aun en países democráticos [...]
- d) la “disciplina” rigurosa que el mercado impone sobre las empresas privadas de seguridad y estas sobre el comportamiento de sus agentes: la omisión y los abusos implican pérdida de mercado, luego pérdida de rendimientos; estos serán, por lo tanto, cohibidos más eficazmente; y e) la posibilidad de aliviar al Estado y a los contribuyentes de la pesada carga que representa la manutención del sistema carcelario, transformándolo en un emprendimiento productivo y lucrativo, capaz de operar a costos más bajos y garantizar una gestión más racional y segura de esos espacios (MUSUMECI, 1998: 1).

Se nota que, en medio a la complejidad del tema de la seguridad en Brasil, la seguridad privada ha ganado espacio ante el miedo y el descrédito estatal. En un periodo de diez años, el número de personas ocupadas en la actividad de vigía y guardia de seguridad en Brasil aumentó un 111,9% (MUSUMECI, 1998).

Nos cuestionamos acerca de aquellos que carecen de condiciones de adquirir bienes de seguri-

dad privada. Aparece un proceso que excluye por partida doble a los que menos poder económico acumulan. En primer lugar, porque generalmente no tienen acceso a esos bienes de la llamada Industria del Miedo. Se calcula que solo “[...] industrias, comercio y condominios cerrados mantienen, hoy, aproximadamente un millón trescientos mil trabajadores en la seguridad privada, que vienen experimentando un incremento de 30% al año.” (MELO, 2008: 1). En segundo lugar, por ser esos menos ricos, normalmente, a los que se les etiqueta como delincuentes y marginales, como ha sido presentado anteriormente. Esas dos consecuencias marginalizadoras hacen que esos grupos no puedan hacer uso de la iniciativa privada para protegerse de la violencia, y que encima tanto los grupos dominantes como el Estado, por medio de los sistemas de justicia, control y represión, les culpen de la violencia existente.

Los políticos se aprovechan de la sensación de inseguridad instalada para producir discursos con respecto a una política de seguridad pública represiva, generalmente alcanzando a las clases menos privilegiadas. Entra a formar parte de las estrategias electorales la construcción simbólica de un escenario de violencia contrapuesta a propuestas represivas como solución a la violencia construida. Es más sencillo inserir policía ostensiva en las llamadas “áreas de riesgo” que implantar políticas que permitan el acceso a bienes como sanidad, educación, trabajo y ocio en áreas pobres (CAMINHAS, 2006; GLASSNER, 2003; STEVANIM, 2006).

La exacerbación del sentimiento de miedo y la criminalización se conectan en el espacio urbano, convirtiendo a los adolescentes pobres en los principales objetivos de la represión y la punición, lo que se

expresa en resultados de investigaciones, mostrando que el 87% de 1068 entrevistados en el país están a favor de la reducción de la mayoría de edad penal. El miedo acaba por corroborar la legitimación de políticas represivas (ALMEIDA, 2008).

La alta exposición de los delitos violentos en los medios de comunicación contribuye a que la población tenga una percepción de la violencia mayor de lo que es en realidad. Esta exposición, al contrario de nuestra primera impresión, no ayuda a aliviar el problema, sino que, al contrario, lo agrava. Los medios de comunicación, al explotar de esa manera los delitos violentos, está levantando un recelo en la sociedad en relación con los desconocidos, en especial con los pobres y estereotipados (CAMINHAS, 2006; GLASSNER, 2003). La separación entre ricos y pobres, en Brasil, se concreta por medio de obstáculos físicos como cercas eléctricas, circuitos de seguridad y muros, que forman barreras para la ciudadanía (CAMINHAS, 2006; CALDEIRA, 1997).

### Consideraciones finales

El historial de desigualdades de Brasil se reproduce en su sistema de punición y de justicia criminal. El positivismo jurídico, por medio de una ideología higienista, evolucionista y racista, contribuyó a un tratamiento desigual del delito en los diferentes grupos sociales, especialmente entre negros y pobres. Los ideales positivistas corroboraron la consolidación de un sistema adicto a la represión, para intentar controlar a las masas empobrecidas, carentes de trabajo y de calidad de vida.

Procesos de estigmatización, marginalización y criminalización crean estereotipos de delin-

cuentes, cuyo perfil generalmente implica el ser pobre y negro. Como resultado, se promocionan dos tipos de violencia, encuadrándose en el estereotipo de delincuente a partir de la correlación entre pobreza y delincuencia, a la par que el perfil de marginal indica que los no pobres son también los no delinquentes. Esta marginalización de la pobreza es una violencia simbólica que emplaza a los económicamente desfavorecidos en situación de outsiders ante los ricos, quienes se consideran los establecidos.

Negros, pobres y jóvenes sufren la violencia institucional, por no poder acceder plenamente a los servicios de educación y salud, entre otros derechos, para una buena calidad de vida, y además sufren una represión policial intensa y ven su derecho a la defensa vulnerado en el sistema de justicia criminal, por no hablar de la violencia simbólica que padecen, al ser culpados de la violencia. Mitos de la violencia y tesis equivocadas son utilizados para conferir legitimidad a la tendencia del sistema a una mayor detención y punición de los marginalizados.

También actúa de forma perversa sobre esos grupos el miedo a la violencia, promoviendo la segregación social por medio de la inseguridad en relación con desconocidos, especialmente los estereotipados, y creando barreras físicas que expresan el distanciamiento social y transfieren la responsabilidad del Estado sobre la seguridad de la población al sector privado, que encontramos como un sector

del mercado en ascensión. Luego, quien tiene un bajo poder de consumo no puede acceder a los bienes materiales de la seguridad privada para protegerse. Además, se manipula el miedo con la intención de garantizar votos por medio del reclutamiento de adeptos a una cruzada contra la violencia.

La violencia en las ciudades debe verse bajo dos puntos de vista. Un tipo de violencia es la de los delitos cometidos en las calles (principalmente) de las grandes ciudades y que puede afectarnos a todos. El segundo tipo es la violencia cometida por la propia ciudad, que masacra a los pobres, marginalizando y criminalizándolos. Mientras se dice que los pobres de la ciudad son violentos, la atención a la violencia que sufren ellos es invertida. La violencia de vivir cerca de condominios de lujo y mansiones fortificadas, muchas veces, sin tener el acceso a los bienes básicos que garanticen unas condiciones de vida razonables, es dejada de lado (PEDRAZZINI, 2006).

De este modo, el fenómeno de la violencia es altamente complejo, pues hay imputaciones de causas aisladas como la pobreza que pueden acarrear graves consecuencias sociales. En el caso brasileño, en que los estudios sobre delito y crimen aun empiezan a tomar cuerpo, es importante tener cautela, así como ser consciente de los procesos históricos y de los vicios existentes en el sistema al abordar el asunto. Esto para que, en el intento de combatir la violencia criminal, no se cometan otros tipos de violencia, tales como la simbólica y la institucional.

<sup>1</sup> El positivismo jurídico es una doctrina que atribuye validez exclusiva y absoluta al derecho positivo. Para el positivismo, el derecho emana de la voluntad y a ella se le impone, pudiendo ser una fuerza socialmente dominante. (SOUSA et al., 1998).

## Referencias bibliográficas

- ADORNO, S. Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparativa. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 283-300, 1996.
- ALMEIDA, B. G. M. de. Medo do crime e criminalização da juventude. In: III CONGRESSO IBERO-AMERICANO SOBRE VIOLÊNCIAS NAS ESCOLAS – CIAVE. Anais... Curitiba : Champagnat, 2008, p. 11.582-11.594.
- ALMENDRA, C. A.; BAIERL, L. F. A violência: realidade cotidiana. *Sociedade e Cultura*, v. 10, n. 2, p.267-279, 2007.
- ASSIS, M. de. Bons dias. *Obra Completa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, v. III, 1994.
- BAIERL, L. F. Medo social: da violência visível ao invisível da violência. São Paulo: Cortez, 2004.
- BASTOS NETO, O. Sociologia política: razões de Estado versus razões de classe: origens republicanas das ideologias de controle e repressão no Brasil. *Maiêut. dig. R. Fil. Ci. afins*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 112-135, maio/ago. 2006.
- BEATO F., Claudio C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 13, n. 37, jun. 1998.
- BOURDIEU, P. et. al. *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- BOURDIEU, P. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- CAMINHAS, D. A.; BRAGA, M. Â. F. O medo da violência e a segurança privada: reflexões sobre a cidade de Montes Claros. *Revista Economia: terceira margem*, Montes Claros, v. 1, p. 5-59, 2006.
- CALDEIRA, T. P. R. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 47, p. 155-176, 1997.
- COELHO, E. C. Criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. *Revista de Administração Pública*, v. 12, n. 2, p. 139-161, abril-junho 1978.
- \_\_\_\_\_. Sobre sociólogos, pobreza e crime. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, 1980.
- DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- GLASSNER, B. *Cultura do medo*. São Paulo: Editora Francis, 2003.
- MACHADO DA SILVA, L. A. Criminalidade violenta e uma nova perspectiva de análise. *Revista de Sociologia e Política*, n.13, p. 115-124, 1999.
- GOLDIM, J. R. Eugenia. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/bioetica/eugenia.htm>>. Consultado el 01 mar. 2009.
- MELO, E. M. das D. V. de. Cultura do medo: reflexões sobre os determinantes da criminalidade e seus efeitos para a cidadania e o controle social na contemporaneidade. *Parlatorium – Revista eletrônica da Faminas-BH*, v. 1, p. 1-14, 2008.
- MISSE, M. *Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.
- MORGADO, M. A. Violência institucional, identificação e direitos humanos. *Revista Psicologia Política*, v. 1, n. 1, jan./jun. 2001
- MUSUMECI, L. Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD — 1985/95. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Consultado el 15 abr. 2009.
- NEVES, E. V. P. Crime de colarinho branco: um enfoque criminológico. Disponível em: <<http://www.anpr.org.br>>. Consultado el 07 sep. 2010.

PAIXÃO, A. L. A violência urbana e sociologia: sobre crenças e fatos e mitos e teorias e políticas e linguagens e.... *Religião e Sociedade*, v.15, n. 1, Iser/CER, 1990.

PAIXÃO, C. J. O positivismo ilustrado no Brasil. *Trilhas*, Belém, v.1, n.2, p. 56-65, Nov. 2000.

PENNA, L. H. G.; GUEDES, C. R. Violência institucional no atendimento pré-natal: percepção de gestantes negras. In: *II Seminário Nacional de Diretrizes para Atenção Básica em Saúde*. Recife, 2009.

PEDRAZZINI, Y. A violência das cidades. Petrópolis: Vozes, 2006.

PETRINIA, L. A. Contraventores pobres e Estado: crimes e julgamentos no período do Estado Novo (1938-45). *Projeto História*, São Paulo, n.33, p. 343-349, dez. 2006.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório de desenvolvimento humano: racismo, pobreza e violência, Brasil 2006. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Consultado el 10 sep. 2010.

SANTOS, L. E. da S. dos; FERRIANI, M. das G. A violência institucional em creches e pré-escolas sob a ótica das mães. *Revista Brasileira de Enfermagem*, Brasília, v. 62, n. 1, p. 45-50, jan.-fev. 2009.

SOUSA, J. P. de G. et. al. *Dicionário de política*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1998.

STANCIK, M. A. De médico a homem de ciência: a eugenia na trajetória de Aleixo de Vasconcellos no início do século XX. Tese (Doutorado). Paraná: Universidade Federal do Paraná, 2006.

STEVANIM, L. F. F. A sociedade amedrontada: estratégias eleitorais em torno da violência Lumina, *Juiz de Fora*, v. 9, p. 63-75, 2006.

WACQUANT, L. Crime e castigo nos Estados Unidos: de Nixon a Clinton – dossiê cidadania e violência. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n. 13, p. 39-50 nov. 1999.

ZALUAR, A. *Da revolta ao crime S/A*. São Paulo: Moderna, 1996.

# Consideraciones sobre criminalidad: marginalización, miedo y mitos en Brasil

Geélison Ferreira da Silva

## Resumo

**Considerações sobre criminalidade: marginalização, medo e mitos no Brasil**

*Este trabalho procura ampliar o debate sobre a criminalidade violenta no Brasil, a partir de uma abordagem sociológica. Discutem-se a definição de crime e violência e alguns aspectos da criminalização e marginalização de grupos sociais ao longo da história brasileira, bem como mitos e teses equivocadas recorrentes ao se tratar desse assunto. É abordada também a questão do medo da violência, que pode trazer consequências negativas para a sociedade em geral, e apresenta-se uma reflexão sobre a diferenciação social e estigmatização inseridas em processos de construção de identidade e dominação social e simbólica.*

**Palavras-chave:** Crime. Violência. Marginalização. Mitos. Medo.

## Abstract

**Considerations on criminality: marginalization, fear and myths in Brazil**

*This paper seeks to broaden the debate on violent crimes in Brazil from a sociological standpoint. The definitions of crime and violence, aspects of the criminalization and marginalization of some social groups throughout Brazilian history, and some recurrent myths and mistaken theses addressing these issues are discussed. The fear of violence, which may bring negative consequences to society at large, is also discussed. Finally, a reflection on the roles of social differentiation and stigmatization in the construction of personal identity and in social and symbolic domination is presented.*

**Keywords:** Crime. Violence. Marginalization. Myths. Fear.

**Fecha de recepción:** 07/05/2010

**Fecha de aprobación:** 30/08/2010

# La policía detiene, pero la Justicia suelta

## Herbert Toledo Martins

*Herbert Toledo Martins es doctor en Sociología por el Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IFCS/UFRJ), profesor del Programa de Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Federal del Recôncavo de Bahía (UFRB) y del Programa de Posgrado en Desarrollo Social de la Universidad Estatal de Montes Claros (Unimontes), e investigador del Instituto de Estudios Comparados en Administración Institucional de Conflictos (INCT-InEAC).*

*Faria Lima – Minas Gerais – Brasil*

*herbertoledo@yahoo.com.br*

## Dayane Aparecida Versiani

*Dayane Aparecida Versiani realiza su maestría en Desarrollo Social por el Programa de Posgrado en Desarrollo Social de la Universidad Estatal de Montes Claros (Unimontes).*

*Montes Claros – Minas Gerais – Brasil*

*lindayaneversiani@yahoo.com.br*

## Eduardo Cerqueira Batitucci

*Eduardo Cerqueira Batitucci es doctor en Sociología por la Universidad Federal de Minas Gerais y coordinador del Núcleo de Estudios en Seguridad Pública de la Fundación João Pinheiro.*

### Resumen

*Ante el aumento de las tasas de criminalidad, la sociedad brasileña invoca al poder represivo del Estado y la prisión como solución a los males causados por la expansión del crimen y de la delincuencia. La sociedad quiere paz e, ingenuamente, cree que la policía es la única institución que se encarga de ésta. A su vez, los policías se defienden alegando que hacen el trabajo que se les prescribe deteniendo a los delincuentes, pero que, lamentablemente, “la policía detiene, pero la justicia suelta”. Promotores y jueces de lo criminal se quejan de la saturación del sistema carcelario, de la legislación y del trabajo de la policía. De este modo, la muletilla en cuestión sugiere varios cuestionamientos. ¿Se trata de una realidad o de un mito para eximir el trabajo de la policía y echar la “culpa” al sistema judicial? ¿Cuál es el papel de las Policías Civil y Militar en ese contexto? ¿Cuál es la participación de los promotores y jueces? ¿Cómo y por qué tantos presos son puestos en libertad? ¿Quién son esos presos? ¿Cómo es posible combatir la impunidad? El presente artículo pretende reflexionar sobre estas preguntas.*

### Palabras Clave

*Delincuencia. Criminalidad. Sistema judicial. Reincidencia. Impunidad.*

**E**ste artículo analiza la muletilla del sentido común que afirma que la “policía detiene, pero la justicia suelta”. ¿A quién le conviene esa ideología? Es cierto que esta justifica el trabajo de la policía al mismo tiempo en que deja en una situación delicada al sistema judicial, que pone en libertad a los delincuentes que la policía arresta. A los policías les interesa que la sociedad reconozca su trabajo; entonces, la culpa de los alarmantes índices de delincuencia recaería sobre los tribunales, que ponen en libertad a los que los policías arrestaron. Pero, ¿será todo así de simple? Por supuesto que no, empezando por las tensiones existentes entre las Policía Civil y la Policía Militar y de estas con el Ministerio Público y la Magistratura. La muletilla permite a los policías civiles eximirse de cualquier responsabilidad en cuanto a las excarcelaciones, echándole la culpa a los policías militares, que “registran la denuncia con datos insuficientes”. A su vez, los policías militares argumentan que hacen el “trabajo duro” y “los comisarios y los jueces sueltan a los delincuentes”. En el otro lado, los fiscales no presentan acusación, alegando que las investigaciones están mal hechas o que la legislación brasileña permite las excarcelaciones.

El marco teórico que informa el presente artículo reside en el proceso de reforma institucional o de modernización a la que se están sometiendo a las organizaciones policiales brasileñas con el retorno de la democracia (SOARES, 2007; BARRETO JÚNIOR, 2007; ARANTES; CUNHA,

2003). Bajo el régimen democrático, los órganos represores del Estado, en tanto que instituciones fortalecedoras y garantizadoras de derechos, son importantes blancos de políticas que avanzan en el sentido del control democrático oriundo de la sociedad civil (O'DONNELL, 2000). “En gobiernos democráticos, se trata de un camino sin retorno. No caben resistencias, apegos a dogmas, ‘subculturas’, normas ni tradiciones” (BARROS, 2005: 203; SOARES, 2006). Se pretende aquí, por lo tanto, contribuir a la discusión sobre cómo disminuir la delincuencia, debate que, la mayoría de las veces, queda restringido a la compra de armas y vehículos, ampliación de penas o discursos sobre la necesidad de reformar las instituciones policiales. Todo eso dentro de la noción de que, con el endurecimiento del sistema penal y procesal en Brasil, la delincuencia sería reducida. No obstante, los resultados prácticos son de sobra conocidos: aumento aún mayor, casi insostenible, de la delincuencia (BARROS, 2007; BEATO FILHO, 1999; PAIXÃO, 1990).

Desde esta perspectiva, la investigación que sustenta este artículo centra su atención en 58 autos de captura en delito flagrante (APF), y sus respectivas investigaciones, oriundos de la comisaría de Hurto y Robos de la ciudad de Montes Claros, Minas Gerais, ocurridos entre 2005 y 2008, que resultaron en la libertad del infractor, cuyas infracciones son pasibles de penas iguales o inferiores a dos años.<sup>1</sup> Se analizan, también, la Constitución de 1988, el

Código Penal y el Código Procesal Penal, así como las piezas que conforman las investigaciones policiales, intentando comprender las condiciones y los factores que permiten o facilitan la libertad de los infractores. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a policías militares y civiles, fiscales y jueces de la jurisdicción de la audiencia de Montes Claros. La hipótesis que orienta la investigación es la de que la libertad de los infractores resulta menos de procedimientos erróneos de la policía y más de la incapacidad del sistema de justicia criminal de cumplir la ley de forma adecuada.

El artículo se encuentra dividido en cuatro secciones. En la primera, se analizan las concesiones de liberación condicional, de la suspensión condicional del proceso, de la libertad provisional y de la excarcelación que regulan la situación del infractor. En la segunda, se examinan las penas limitativas de derechos o penas alternativas. Posteriormente, se presentan y analizan los casos de los infractores contumaces y el perfil de los mismos y, finalmente, se exponen las consideraciones finales del artículo.

### **Libertad condicional, suspensión condicional del proceso y libertad provisional**

Después de cumplir los regímenes de progresión previstos en la Ley 7.210, del 11 de julio de 1984 –Ley de Ejecución Penal (LEP)–, el condenado puede obtener la libertad condicional, si se cumplen los requisitos legales (CP, art. 83). La libertad condicional es un periodo durante el cual el condenado cumple su sanción penal en libertad, bajo determinadas condiciones previstas en el artículo 132 de la Ley de Ejecución Penal (LEP). Objetivamente, es

necesario el cumplimiento de un tercio de la sanción para reos primarios, y de la mitad para reincidentes en delitos dolosos. Para los delitos con agravantes y los especiales, la libertad condicional se obtiene después de cumplidos dos tercios de la sanción penal. La libertad condicional es la libertad anticipada, mediante ciertas condiciones, conferida al condenado que ya ha cumplido una parte de la sanción penal que se le impuso.

La suspensión condicional del proceso (art. 89 de la Ley nº 9.099/95) se aplica a delitos cuya sanción penal mínima sea igual o inferior a un año, inclusive aquellos con pena mínima conminada superior a un año, pero sobre la cual incida la disminución de un tercio en presencia de tentativa (art.14, II, del CPB) o cualquier otra causa de disminución de la sanción penal, pasando a ser largamente utilizado como forma de evitar la aplicación de una pena privativa de libertad.

El art. 310, parágrafo único, del Código del Proceso Penal, permite la libertad provisional, independientemente de que el delito sea o no abonable por fianza, siempre y cuando no estén presentes los motivos del decreto de la prisión preventiva, sean los que sean: asegurar la aplicación de la ley penal y conveniencia de la instrucción criminal (art.312), por ejemplo, no tener domicilio fijo, amenazar a testigos, etc.

Se puede fácilmente apuntar algunas graves incoherencias y fallos de nuestro sistema de libertad provisional. El que comete una infracción penal punida severamente, como, por ejemplo, un robo cualificado por el empleo de arma de fuego, puede recibir la libertad provisional, sin necesidad de pagar fianza, obligán-

dolo solamente a comparecer a los actos procesales; en cambio, el autor de un pequeño hurto podrá sufrir el condicionamiento de su libertad provisional a no solo comparecer a los futuros actos procesales, sino también al pago de una cuantía a título de fianza, además de otras obligaciones enumeradas en la ley procesal penal (no cambiar de dirección domiciliar sin la previa autorización judicial, no ausentarse de su residencia por más de ocho días sin comunicación al juez y no cometer más infracciones penales en el curso del beneficio). En suma, a pesar de cometer un delito menos grave, arcará con una carga más pesada.

Otro ejemplo: si el infractor es pobre, y aun habiendo cometido un delito punible con una pena mínima de detención no superior a dos años –hipótesis en que la propia autoridad policial podría arbitrar fianza–, la ley impone que solamente el juez de derecho podrá concederle la libertad, lo que implica la necesidad de que el infractor permanezca interno en la prisión por varios días. En otras palabras, permanece en arresto simplemente porque es pobre y no tiene a nadie para socorrerlo con la misma prontitud y eficiencia comunes cuando se trata de infractores bien asistidos.

El artículo 282 del CPP preceptúa que: “A excepción del flagrante delito, la detención no podrá ser efectuada más que en virtud de pronuncia-ción o en los casos determinados en ley, mediante una orden escrita de la autoridad”.

En el estado democrático de derecho, en que la regla es la libertad y la detención la excepción, el derecho objetivo ha fijado resoluciones y medidas que aseguran el desarrollo del proce-

so penal sin privar de la libertad al acusado, que solo se justifica en casos de extrema necesidad en que la segregación se torna indispensable.

La libertad provisional puede ser concedida en favor de acusado primario o reincidente tanto en delitos que pueden abonarse con fianza como en los que no, puesto que la ley no prevé ninguna excepción, inclusive en delito de robo, para el que la ley menciona no admitir fianza.

No obstante, el Código Procesal Penal no menciona qué delitos son abonables por fianza, pero sí aquellos que no admiten fianza, previstos en los arts. 323 y 324 del CPP, aunque incluso en los delitos considerados graves y no abonables por fianza, por disposición del párrafo único del art. 310 del CPP, que no distingue, para la concesión del beneficio, entre los delitos más o menos graves, de menor o mayor repercusión, bastando que del auto de prisión se insiera la ocurrencia de cualesquiera de las hipótesis que autorizan la prisión preventiva, podrá el magistrado, a su criterio, conceder la libertad provisional sin fianza, inclusive para los delitos cuya pena mínima sea superior a dos años.

#### *La excarcelación*

La excarcelación consiste en la liberación o exención de la detención en flagrancia, en virtud de alguna ilegalidad de esta. Su finalidad es la tutela del derecho a la libertad personal y de la principal facultad que la exterioriza: el derecho de libre tránsito. De este modo, la Constitución garantiza al acusado el derecho a la excarcelación, como preconiza el inciso LXV del art. 5º de la CF: “la detención ilegal será inmediatamente liberada por la autoridad judicial”.

La solicitud de excarcelación causada por detención en flagrancia podrá ser propuesta hasta el pronunciamiento de la sentencia. Con todo, si se juzga improcedente la petición de excarcelación, habrá posibilidad de impetrar habeas corpus al tribunal competente. El sistema constitucional brasileño comporta la coexistencia de la petición de excarcelación (genérico) y de la petición de habeas corpus (específico). Concedida la petición de excarcelación, el preso tendrá que ser liberado inmediatamente y tendrá como efecto la nulidad de la prisión en flagrante, pero no de la acción penal.

En ese contexto, en los casos de prisión en flagrante delito, por ejemplo, la restricción de la libertad será ilegal si el respectivo auto de flagrancia contiene vicios, mostrándose materialmente o formalmente imperfecto: porque el hecho narrado en el auto no fue configurado como un delito penal; por el notificado no ser el supuesto autor del hecho delictuoso (falta de materialidad y autoría del delito); o porque no fueron atendidos los requisitos procesales en la elaboración del respectivo auto de prisión en flagrante delito, como puede ocurrir en la falta de caracterización de una de las situaciones de flagrancia previstas por el Código de Proceso Penal. La ilegalidad de la detención puede darse también por exceso de plazo en la conclusión de la investigación policial.

Por lo tanto, el magistrado, al tomar conocimiento de la existencia de una detención por medio de la autoridad policial y verificar que esta es ilegal, deberá inmediatamente determinar la liberación del individuo, cumpliéndose, así, el mandamiento constitucional del artículo 5º, inciso LXV; y, en el caso de que no lo haga, el perjudicado podrá

valerse de la petición de excarcelación de la detención ilegal, dirigida directamente al juez competente para que la valore.

Si la policía detiene es porque posee una orden de prisión temporal o preventiva expedida por un juez, detención esa que, probablemente, se ha fundamentado en un procedimiento investigativo, que contó con autorización judicial para su realización.

No obstante, si la detención no cumple los requisitos del artículo 312 del Código Procesal Penal, cualquier Tribunal de segunda instancia o Tribunal Superior concederá el habeas corpus, librando al sospechoso de la prisión. Y aunque la detención se dé en flagrancia, si no están presentes los requisitos del mencionado artículo, el sospechoso será igualmente puesto en libertad. Y eso ocurre, no porque el juez (o la justicia) quiera o no soltar al investigado, sino porque le debe obediencia a un dispositivo legal que, si no se aplica, podrá propiciar un proceso por delito de abuso de autoridad para el juez que mantenga la detención ilegal.

### **Las penas limitativas de derechos (penas alternativas)**

Las penas alternativas están destinadas a los delincuentes no peligrosos y a las infracciones de menor gravedad, pretendiendo sustituir las penas de detención de corta duración. Estas pueden sustituir a las penas privativas de libertad cuando la sanción impuesta en la sentencia condenatoria por delito doloso no sea superior a cuatro años. Tratándose de delito culposo, la sustitución se admite independientemente de cuál sea la sanción penal aplicada.

Entre las penas alternativas, se pueden citar las limitativas de derechos, previstas en los arts. 32, 43 a 48 del Código Penal. Con el advenimiento de la Ley 9.714/98, las penas alternativas son: prestación pecuniaria; confiscación de bienes y valores pertenecientes al condenado, o expropiación, en favor del Fondo Penitenciario Nacional; trabajos comunitarios o trabajos de utilidad pública; suspensión de empleo o cargo público; inhabilitación absoluta, que priva del disfrute de todo honor, empleo o cargo público, incluido el mandato electoral; privación del derecho a conducir vehículos de motor o ciclomotores; privación del derecho acudir a determinado lugar; arresto de fin de semana o “prisión discontinua”; multa; prestación innoquinada. Entre estas, la de mayor interés es la de trabajos comunitarios. Esa modalidad sustitutiva de la pena de prisión, sin embargo, ocurre solamente cuando el hecho procesal reúne las condiciones previstas en el art. 44 del CP, o sea: cuando la pena privativa de libertad aplicada al caso sea inferior a un año; si el reo no es reincidente; y cuando la culpabilidad, los antecedentes, la conducta social y la personalidad del condenado, así como los motivos y las circunstancias, indiquen que esta sustitución sea eficiente.

Terminado o suspendido el proceso penal con base en el art. 89 de la Ley 9.099 de 26/09/1995, el Ministerio Público opinará acerca de la conveniencia de la sanción penal de trabajos comunitarios. Cabrá entonces al magistrado, al acoger las razones del Ministerio Público y de acuerdo con su propio convencimiento, sentenciar al condenado o procesado (en caso de suspensión del proceso), en la forma legalmente prevista, por el tiempo que, dentro

de los parámetros legales, juzgue conveniente para el penado, designando la entidad o programa comunitario o estatal en el que prestará servicios.

A su vez, el condenado, después de la sentencia intimidatoria, será notificado del lugar donde cumplirá la pena y adonde acudirá con la documentación que le suministre el notario. Sin embargo, no hay fiscalización en la aplicación de estas penas, ocasionando, muchas veces, su no cumplimiento y cuando son cumplidas tropiezan en una verdadera burocratización.

### **Análisis de los procesos y los infractores contumaces**

Hay una queja casi generalizada por parte de los gestores de la seguridad pública en Brasil –y en Montes Claros no sería diferente– con respecto a los infractores contumaces. Para los gestores, se trata de individuos conocidos por los policías, con varios pasos por la comisaría, pero que permanecen constantemente en libertad. Esos infractores serían, por lo tanto, los culpables de la elevación de las tasas de delincuencia de la ciudad y, en el caso de que permaneciesen encarcelados, esas tasas presumiblemente caerían. La idea aquí es que existiría un “núcleo duro” de delinquentes responsables de la mayor parte de los delitos y que, por lo tanto, sería interesante concentrar las estrategias de encarcelamiento en ese núcleo de delinquentes crónicos, consustanciando la tesis de la incapacitación selectiva (WILSON, 1985). Registramos que, de los 58 procesos analizados, se encuentran casos de infractores con incluso 50 pasos por la comisaría, conforme se mostrará más adelante.<sup>2</sup>

Para los fiscales entrevistados, los casos de reincidencia son consecuencia de los fallos del sistema carcelario y de la morosidad de la justicia:

El infractor comete un delito y aquel proceso tarda tanto en ser juzgado que, incluso con todos los delitos que cometa en ese periodo, será considerado primario. Eso es porque la justicia brasileña es lenta, es morosa, y eso genera una sensación de impunidad. La persona va cometiendo más y más delitos y le parece que nada acontece, un día llega una sanción penal, pero eso tarda tanto que cuando llega, la persona ya está totalmente metida en el mundo de la delincuencia. Si la persona fuese inmediatamente punida nada más que comete un delito, muchos se pensarían dos veces sus actitudes, y eso serviría de ejemplo para otros que están metidos o que se están metiendo en la delincuencia, causando una inhibición. (Entrevista. Fiscal del 1er Juzgado de lo Penal).

No obstante, una de las claves para comprender el elevado número de delincuentes contumaces en libertad reside en el hecho de que, para que alguien sea considerado reincidente en Brasil, deben estar presentes algunos requisitos –siendo ese hecho desconocido por la mayoría de la población–. Solo se considera reincidente en este país a aquel que, al cometer un nuevo delito, ya tenga, antes de la comisión de ese nuevo delito, una sentencia condenatoria tramitando ante un Juzgado, o sea, una sentencia definitiva. Cuando, por ejemplo, un individuo que es condenado recurre al Tribunal de Justicia insatisfecho con el juicio, en eso se van 2, 4, 6, 8 años hasta que se decida definitivamente aquel recurso. De esa forma, mientras aguarda la decisión del juez, el infractor queda en libertad, porque no hay pruebas suficientes contra él. Durante ese periodo, en el caso

de que cometa otro delito, será considerado reo primario, pues su recurso está pendiente. De ahí, por lo tanto, la actuación concertada de la Policía Civil, del Ministerio Público y de lo Judicial es de fundamental importancia para conseguir mantener a infractores contumaces en la prisión (SOARES, 2006).

Si un infractor comete varios delitos y si todos esos delitos por los cuales ya ha sido condenado en primera instancia están con recurso para ser juzgados, este no será considerado reincidente. Este es el primer problema para que el infractor permanezca en prisión: puede cometer diversos delitos y no ser considerado reincidente. Segundo problema: cuando es considerado reincidente, la ley crea algunas situaciones distintas, sin quitarle el beneficio de la libertad condicional al reincidente.

Para la Progresión de Régimen, en el caso de delitos de menor potencial ofensivo, por ejemplo, la Ley 7.210 de 84, que es la Ley de Ejecuciones Penales, prevé la progresión de régimen con 1/6 de la sanción penal cumplida, independientemente de ser primario o reincidente.

Para entender mejor la cuestión de la reincidencia, se analizaron 58 casos ya tramitados ante un juzgado, es decir, de infractores en proceso de cumplimiento de sanción penal. A efectos de este artículo, fueron seleccionados solamente dos procesos que llaman la atención, principalmente, por el altísimo número de pasos por la comisaría de los apenados.

#### Caso I

NRC es del sexo masculino, tiene 28 años y cuenta con 31 pasos por la comisaría y dos

procesos transitados en juzgado. En el primer proceso (nº. 433.06.176513-0), fue detenido en delito flagrante por tenencia ilegal de armas (art. 14 de la ley 10.826/03). Fue beneficiado con la libertad provisional por sus “buenos antecedentes”. Fue condenado a dos años y tres meses de reclusión en régimen abierto y multa de 12 días-multa (cada día-multa equivale a 1/30 del salario mínimo). Por ser reo confeso, recibió una disminución de tres meses de reclusión y dos días-multa en su sanción penal (atenuante art. 65, III, “d” del CPP).

Su pena privativa de libertad fue sustituida por dos penas limitativas de derechos (art. 77, III, del CPP): una limitativa de derechos en la modalidad de trabajos comunitarios (una hora de tarea por día de condenación); y una pena de prestación pecuniaria (un salario mínimo).

En el segundo proceso (nº. 0433.06.197620-8) fue capturado en delito flagrante por hurto (art. 155). Condenado a dos años de reclusión en régimen abierto, le sustituyeron la pena también por penas limitativas de derechos: una de prestación pecuniaria, del pago de 24 plazos de 50 reales; y otra pena de arresto de fin de semana. Como no existen casas de corrección en la comarca, siguiendo el art. 148 de la Ley 7.210/84, el reo cumple trabajos comunitarios (una hora por cada día de pena). Actualmente, cumple sanción penal en libertad para otras investigaciones, pero aún sin condenación.

## Caso II

BSCG es del sexo masculino, de 19 años, tiene 41 pasos por la comisaría y un proceso transitado en juzgado (nº. 043307213579-4). Capturado en delito flagrante por hurto

simple (art. 155), fue condenado a un año de prisión y 12 días-multa, sustituidos por la pena de prestación pecuniaria (12 cestas básicas del valor de 45 reales cada una). Fue beneficiado con la suspensión condicional del proceso, que ocasionó el cierre de este caso, no transitado en juzgado. Es decir, que siguió siendo primario.

Después de un mes y medio en libertad, volvió a robar. Recibió una pena de un año y tres meses de reclusión y doce días-multa debido a su primariedad delictiva. Por ser menor de edad (en aquella época) y confesar la autoría del delito, su pena fue reducida a un año y multa de diez días-multa. Como su delito fue interpretado como “tentativa” de robo (según el registro de la denuncia él no robó efectivamente porque lo arrestaron antes de conseguir evadirse del lugar de los hechos), su pena fue disminuida a 2/3, pasando a cuatro meses de reclusión y multa de tres días-multa. Nuevamente debido a su primariedad técnica, los tres meses que debería pasar recluso fueron sustituidos por multa de 11 días-multa (2º § del art. 60 del CP).

Menos de 15 días después volvió a robar (art. 155, caput c/c art. 14, incisos II del CP). Actualmente, espera juicio en libertad provisional, dado que no hay pruebas convincentes para mantenerlo en prisión y que posee residencia fija.

Estos casos muestran un poco la realidad del sistema judicial brasileño. De los 58 infractores investigados, 39 son denominados en los autos de “técnicamente primarios”, es decir, se sabe que cometieron varios delitos, pero, como estos proce-

Los aún no han transitado por juzgado, no pueden llevarse en consideración. En todos los casos, el reo cumplió la sanción penal en libertad. Los infractores son puestos en libertad y vuelven a cometer delitos menos de dos meses después, como se puede apreciar por el número de veces que han pasado por la comisaría. El juez, si les niega estos beneficios, podrá ser procesado por abuso de poder.

Cuando el juez suelta y el fiscal tiene que mostrarse de acuerdo con esa liberación, lo que este está haciendo es cumplir lo que manda la ley. Afortunada o desgraciadamente, pero como esclavos de la ley, nosotros no tenemos otra alternativa que no sea acatar esa ley. (Entrevista. Fiscal del Jurado y Ejecuciones).

Normalmente agarras a un presidiario que tiene 10 registros por hurto, sumando sus penas da unos 20 años de cárcel. Hace la unificación y ese recluso cumple poco tiempo, se le pone en la calle y va a cometer otro delito. Ahí cuando es detenido en nueva infracción, se dice que se ha puesto nuevamente en libertad a un recluso con varios registros policiales, cuando, en realidad, solo se ha aplicado la Ley de Ejecución. (Entrevista. Juez del Juzgado de Ejecuciones Criminales y Jurado).

El grado de reincidencia observado en estos casos es alarmante y contrasta con el número de investigaciones juzgadas. Además de la facilidad con que el infractor obtiene su garantía de libertad, amparado por los trámites legales, queda probado que nuestro sistema carcelario, lejos de resocializar, contribuye a la reincidencia (FOUCAULT, 2004). En todos los procesos analizados, cada vez que pasaba por la comisaría, el infractor cometía un delito más grave que el anterior.

Aun así, la investigación realizada demuestra que hay una especie de “selección” hecha en la comisaría, sobre todo en relación con los infractores contumaces. Si la Policía Militar de Minas Gerais hace mal la captura en delito flagrante, el comisario pondrá en libertad a la persona porque no hay elementos. Si no, puede liberarlo porque no hay donde meterlo en el calabozo, ya rebosando. Los comisarios trabajan con acumulaciones constantes de investigaciones. La mayoría de los “clientes” de la policía es puesta en libertad horas después. Según Saporì (1995: 1), la actuación del comisario se ve obstaculizada, en diversas situaciones, no por las prescripciones normativas del sistema, sino por programas de acción, de carácter informal, que están institucionalizados en las [comisaría]. Esos programas de acción, inclusive, impelen a los actores legales a la violación de las propias prescripciones normativas formalizadas en diversas situaciones.

En ese sentido, es posible afirmar, basándonos en Kant de Lima (1995), que el comisario de policía funciona en el sistema judicial brasileño como un juez, es él el que decide quién tendrá o no acceso a la justicia.

#### *El perfil de los infractores*

Los datos del perfil de los infractores revelan un porcentaje elevado de personas del sexo masculino (89,7% de los casos, contra el 10,3% de mujeres), conforme muestra la Tabla 1.

Con relación a la franja etaria de los infractores, acompañando la tónica nacional, la mayor incidencia recae sobre los jóvenes de 23 a 27 años (36,2%), seguidos por aquellos con 18 a 22 años (25,9%). Sumando las dos franjas etarias, se

**Tabla 1**  
**Distribución de los infractores, según sexo**  
 Comisaría de Hurtos y Robos de la ciudad de Montes Claros, Minas Gerais (2005/2008)

Sexo	N. abs.	%
Hombres	52	89,7
Mujeres	6	10,3
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Recogida directa de los datos, 2008.

**Tabla 2**  
**Distribución de los infractores, según franja etaria**  
 Comisaría de Hurtos y Robos de la ciudad de Montes Claros, Minas Gerais (2005/2008)

Franja etaria	N. abs.	%
18 a 22 años	15	25,9
23 a 27 años	21	36,2
28 a 32 años	8	13,8
33 a 37 años	8	13,8
38 a 42 años	5	8,6
43 a 47 años	1	1,7
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Recogida directa de los datos, 2008.

comprueba que el 62,1% de los casos corresponden a jóvenes con edad entre 18 y 27 años. Por encima de esas franjas, los casos decaen sensiblemente, concentrándose en los grupos de 28 a 32 años y de 33 a 37, ambos con 13,8% (Tabla 2).

En relación con la escolaridad de los infractores, los datos revelan que el 41,4% no completó la educación primaria, el 24,1% tenían la educación secundaria incompleta y el 32,8% habían finalizado la educación secundaria. Ninguna persona de la muestra tenía o había iniciado estudios superiores (Tabla 3).

La Tabla 4 muestra los tipos más comunes de infracciones cometidas por los reincidentes en el municipio de Montes Claros: el 63,8% se refieren a hurto y el 24,3% a robo. Esas dos modalidades concentran el 88,1% del total de las infracciones cometidas por los reincidentes.

De los 58 procesos analizados, se comprueba que el 55,2% de los infractores estaban en libertad, correspondiendo a 32 personas, conforme muestra la Tabla 5. En segundo lugar aparece el régimen abierto, con el 19,0% de los casos, u 11 personas, seguido por la libertad provisional, con 15,5% (nueve personas).

**Tabela 3**  
**Distribución de los infractores, según nivel de escolaridad**  
 Comisaría de Hurtos y Robos de la ciudad de Montes Claros, Minas Gerais (2005/2008)

Nivel de escolaridad	N. abs.	%
Educación primaria incompleta	24	41,4
Educación primaria completa	1	1,7
Educación secundaria incompleta	14	24,1
Educación secundaria completa	19	32,8
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Recogida directa de los datos, 2008.

**Tabla 4**  
**Distribución de los infractores, según modalidades de infracciones**  
 Comisaría de Hurtos y Robos de la ciudad de Montes Claros, Minas Gerais (2005/2008)

Infracciones	N. abs.	%
Hurto	37	63,8
Robo	14	24,3
Estafa	1	1,7
Tenencia de droga	1	1,7
Falsificación de documentos públicos	1	1,7
Falsedad documental	1	1,7
Uso de documento falso	1	1,7
Venta de drogas	1	1,7
Uso de documento extranjero	1	1,7
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>100</b>

Fuente: Recogida directa de los datos, 2008.

En el 53,4% de los casos, las penas de los infractores fueron sustituidas por penas limitativas de derechos, las denominadas penas alternativas, conforme puede ser verificado en la Tabla 6. Además, aparecen empatados en segundo lugar, con el 15,5% de los casos, la falta de plazas penitenciarias en el municipio de Montes Claros y la ausencia de pruebas suficientes en el proceso. En el caso de falta de plazas penitenciarias, los infractores permanecen en libertad sin ningún

control formal sobre los mismos. Esa situación debe ser destacada, pues es ilustrativa de los perances del sistema de justicia criminal brasileño. En cambio, en situación de falta de pruebas, el juez es obligado a poner al reo en libertad. En el caso de la ausencia de pruebas, hasta el presente momento en el curso de la investigación, no ha sido posible comprobar si se trataba de una incapacidad de la policía en obtener esas pruebas o si el juez no se convenció de las mismas.

**Tabla 5**  
**Distribución de los infractores, según situación actual**  
 Comisaría de Hurtos y Robos de la ciudad de Montes Claros, Minas Gerais (2005/2008)

Situação atual	N. abs.	%
En libertad	32	55,2
Libertad provisional	9	15,5
Libertad condicional	4	6,9
Régimen abierto	11	19,0
Excarcelación	2	3,4
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Recogida directa de los datos, 2008.

**Tabla 6**  
**Distribución de los infractores, según motivo por el cual se encuentran en libertad**  
 Comisaría de Hurtos y Robos de la ciudad de Montes Claros, Minas Gerais (2005/2008)

Motivo de la liberación	N. abs.	%
Buen comportamiento	2	3,4
Falta de plazas penitenciarias	9	15,5
Falta de pruebas	9	15,5
Pena leve	2	3,4
Pena sustituida por limitativa de derechos	31	53,4
Primario	1	2,00
Proceso prescrito	2	3,4
Domicilio fijo	2	3,4
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Recogida directa de los datos, 2008.

### Consideraciones finales

La metáfora popular “la policía detiene, pero la justicia suelta” ha inspirado esta investigación. Ante todo lo expuesto en este artículo, se puede argumentar que, si hay infractores contumaces fuera de los muros de las penitenciarias, la culpa no debe buscarse en una u otra de las instituciones citadas por la metáfora, sino en lo que vulgarmente se denominó sistema de justicia criminal, aunque las instituciones policiales funcionen

aún como corporaciones distintas (MIRANDA, 2008). Además, otra dimensión cognitiva con la que nos deparamos a lo largo de la investigación y que merece ser destacada es la concepción de sentido común y largamente diseminada en la sociedad brasileña, de que las penas alternativas no son “penas”, pues los infractores siguen en “libertad”, actuando a sus anchas y cometiendo nuevos delitos. Ese modo de ver las penas alternativas es fruto de una cultura autoritaria enraizada

zada en la sociedad brasileña, que no consigue pensar en formas alternativas de punición que no sean mantener al individuo detrás de las rejas. Argumentamos, por lo tanto, que la “libertad” de los infractores debe buscarse más en la incapacidad del sistema de justicia criminal brasileño de cumplir las leyes de forma adecuada que en el contenido de las propias leyes específicamente, o solamente en uno de los extremos del sistema, como prevé la referida muletilla.

En esta perspectiva, pretendemos reflexionar sobre tres preguntas. La primera es: ¿quién detiene y cómo se detiene? Existen básicamente dos tipos de detención, la captura en delito flagrante, que es obligatoria para que el policía civil o militar, bajo pena de cometer el delito de prevaricación (dejar de hacer su obligación como funcionario público), y la otra detención, que es por orden de un juez competente, escrita y fundamentada, que se materializa en forma de orden de prisión firmada por la autoridad judicial. Cualquier detención que no obedezca a estas reglas es ilegal, un acto abusivo de la autoridad policial que, actuando de este modo, se sujeta a responder tanto por delito de abuso de autoridad, como civilmente por los daños morales que haya causado. De este modo, con excepción de la captura en delito flagrante, que para confirmarse tendrá que ser homologada por el Poder Judicial, cualquier otra detención derivará siempre de la decisión judicial, cabiéndole a la policía solamente el cumplimiento de la orden de prisión.

La segunda pregunta: ¿quién suelta y por qué suelta? Lo importante aquí no es responder a esa pregunta basándose específicamente en las leyes que limitan el trabajo de los actores del sistema de justicia criminal, sino de intentar reflexionar sobre la contribución de los actores del sistema

para que los meandros de la Ley puedan actuar de forma inconveniente para producir una libertad que no debería tener lugar. Y, es así, el foco del análisis se desplaza de la “receta” prescrita por la muletilla en cuestión, recayendo sobre los obstáculos del sistema como un todo, es decir, la actividad discrecional de los comisarios que actúan como jueces; la superpoblación de las comisarías y presidios; la morosidad de la justicia; la falta de apoyo o incapacidad de los municipios para participar en el sistema. En el caso de Montes Claros, la falta de plazas penitenciarias ha contribuido a la “libertad” de los infractores.

Todo eso contribuye a que el ciclo suceda de la siguiente manera: el infractor comete el delito, lo detienen por flagrancia, si es primario o posee residencia fija cumple sanción penal en libertad, si ya ha sido condenado pueden asignarle una pena limitativa de derechos (pena alternativa) en vez de la pena restrictiva de libertad, o si cumple pena en régimen cerrado sufrirá la progresión de régimen, cumpliendo solamente un tercio de la pena. Como no ocurre resocialización en la cárcel y las oportunidades son pocas, volver a cometer delitos se hace casi inevitable. El infractor es encarcelado nuevamente, tornándose reincidente. Y el ciclo empieza otra vez.

Siendo así, nos queda preguntarnos: ¿cómo se puede combatir la impunidad? Se trata de una pregunta como mínimo compleja para ser respondida en el espacio de este artículo. No obstante, con base en los datos e informaciones recopiladas en la investigación, podemos discutir algunos aspectos de esta cuestión. Inicialmente, es necesario prestar atención a la cultura de la Policía Civil, el “almacenamiento de conocimiento” formado en lo cotidiano de las actividades y que

acaba por prescribir a los policías y comisarios una serie de recetas para determinadas situaciones, lo que termina resultando en la libertad del infractor, o clientes de la policía. Además, sin calidad en el servicio investigativo de la Policía Judicial, la impunidad seguirá. No basta que el comisario se convenza de que determinada persona es la autora de un delito; su papel es producir las pruebas de manera lícita e idónea. Para ello, la utilización de las tecnologías de las que ya disponemos es indispensable. Mientras haya investigaciones a base de pruebas testimoniales dudosas –no presenciales– y de interrogatorios que se hacen la mayoría de las veces por medio de presión psicológica y física, la impunidad difícilmente será aliviada. Sin pruebas convincentes no puede haber condenación.

En este sentido, un aspecto importante en la cuestión de la impunidad, además, por supuesto, de la morosidad de la justicia, se refiere al papel del sistema penitenciario brasileño. Desde esta perspectiva, es necesario reflexionar sobre las nuevas formas de gestión social en relación con el tratamiento y la recuperación de los sentenciados por la justicia penal. Entre esas, cabe resaltar el modelo APAC (Asociación de Protección y Asistencia a los Condenados), que se propone, por medio de medidas dirigidas a la educación, las prácticas religiosas, la implica-

ción comunitaria, la cualificación profesional y el trabajo para los presos, reducir las tensiones y conflictos en las celdas y acabar con la ociosidad en las unidades carcelarias. Una experiencia iniciada en la ciudad de Itaúna (Minas Gerais) y que se ha diseminado por varios países, tiene por objetivo humanizar las prisiones y priorizar la dignidad y el respeto efectivo a la persona en recuperación, pero sin perder de vista la finalidad de la pena. En virtud de la quiebra del modelo carcelario hoy vigente, el método apaqueano (de la APAC) se ha afirmado como una de las experiencias más proficuas para evitar la reincidencia en el crimen y ofrecer alternativas para que el condenado se recupere.

Finalmente, las penas alternativas en los moldes en que están siendo aplicadas, en el actual sistema carcelario brasileño, están lejos de resultar resocializadoras. La aplicación de penas alternativas es una de las soluciones para el sistema penitenciario, sin embargo, carece de medios de fiscalización eficientes. Se busca dar explicaciones a la sociedad, que se siente desprotegida, y, siendo así, se presenta solamente la finalidad retributiva de la pena. No se busca la recuperación del infractor, ni su reintegración al seno de la sociedad. Si las penas restrictivas de libertad pecan de no resocializar al interno, las limitativas de derechos tampoco han cumplido su papel.

- 
- 1 *Dejamos registrado que aún no ha sido implantado, en el municipio, el Juzgado Especial Civil y Criminal (Jecrim), instancia creada por la Constitución de 1988 con la finalidad de facilitar el acceso a la justicia, pero solo reglamentado en el Estado por la Ley 9.099/95 y, en el ámbito federal, por la Ley 10.259/01. Sobre el Jecrim de Belo Horizonte, ver Battilucci et al. (2008).*
  - 2 *La investigación no ha realizado todavía la recopilación de datos de las infracciones cometidas por todos los reincidentes, con la intención de saber la real contribución de los mismos en el total de las tasas de delincuencia de la ciudad.*

## Referencias bibliográficas

- ARANTES, R. B.; CUNHA, L. G. S. Polícia Civil e segurança pública: problemas de funcionamento e perspectivas de reforma. In: SADEK, M. T. (Org.). **Delegados de polícia**. São Paulo: Sumaré, 2003.
- BARRETO JÚNIOR, J. T. et al. A modernização da Polícia Civil brasileira. In: RATTON, J. L.; BARROS, M. **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.
- BARROS, L. A. **Polícia e sociedade**: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial. Tese (Doutorado). Belo Horizonte: UFMG, 2005.
- BARROS, M. Políticas públicas de segurança no Brasil: mito ou realidade? In: RATTON, J. .; BARROS, M. **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.
- BATITUCCI, E. C.; SANTOS, A. dos; CRUZ, M. V. G. da. Fluxo dos processos do Juizado Especial Criminal de Belo Horizonte. In: **32º Encontro da Anpocs**. Caxambu, 2008.
- BEATO FILHO, C. **Políticas públicas de segurança**: equidade, eficiência e accountability. Belo Horizonte: FJP/UFMG, 1999.
- CÓDIGO PENAL. Disponível em: <[http://www.amperj.org.br/store/legislacao/codigos/cp\\_DL2848.pdf](http://www.amperj.org.br/store/legislacao/codigos/cp_DL2848.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2010.
- CÓDIGO PROCESSO PENAL. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/down/CodProcPenal.pdf>>. Acesso em 05 de maio de 2010.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 2004.
- KANT DE LIMA, R. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro**: seus dilemas e paradoxos. 2ª ed. rev. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.
- MIRANDA, A. P. M. de. As pesquisas de vitimização e a formulação de políticas públicas de segurança. In: KANT DE LIMA, R. et al. (Orgs.). **Reflexões sobre segurança pública e justiça criminal numa perspectiva comparada**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2008.
- O'DONNELL, G. Notas sobre várias accountabilitys. In: BORRADOR. Buenos Aires: Universidad Torquato Di Tella, 2000.
- PAIXÃO, A. L. A violência urbana e a sociologia: sobre crenças e fatos e mitos e teoria e políticas e linguagens e... **Religião e Sociedade**, v. 15, n. 1, 1990.
- SAPORI, L. F. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 1, 1995.
- SOARES, L. E. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, 2006.
- \_\_\_\_\_. Pressupostos, razões e condições para uma reforma das polícias brasileiras. In: RATTON, J. L.; BARROS, M. **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.
- WILSON, J. Q. **Thinking about crime**. New York: Vintage Books, 1985.

# La policía detiene, pero la Justicia suelta

Herbert Toledo Martins , Dayane Aparecida Versiani y Eduardo Cerqueira Batitucci

## Resumo

### A polícia prende, mas a Justiça solta

*Diante do aumento das taxas de criminalidade, a sociedade brasileira apela para o poder repressivo do Estado e para a prisão como solução dos males causados pela escalada do crime e da violência. A sociedade quer paz e, ingenuamente, acredita que a polícia é a única instituição responsável por ela. Por sua vez, policiais se defendem alegando que fazem o trabalho que lhes é prescrito prendendo os criminosos, mas que, lamentavelmente, “a polícia prende, mas a justiça solta”. Promotores e juízes das varas criminais reclamam da saturação do sistema carcerário, da legislação e do trabalho da polícia. Assim, o jargão em tela sugere vários questionamentos. Trata-se de uma realidade ou de um mito para eximir o trabalho da polícia e colocar a “culpa” no sistema judiciário? Qual é o papel das Polícias Civil e Militar nesse contexto? Qual é a participação dos promotores e juízes? Como e por que tantos presos são postos em liberdade? Quem são esses presos? Como é possível combater a impunidade? O presente artigo pretende refletir sobre essas perguntas.*

**Palavras-chave:** Violência. Criminalidade. Sistema judicial. Reincidência. Impunidade.

## Abstract

### The police arrest criminals, but the courts set them free

*As crime rates increase in Brazil, Brazilian society resorts to both the repressive power of the State and imprisonment as solutions to the problems stemming from the escalation of crime and violence. Society wants peace, and naively believes that the police are the only institution that can provide it. Police officers, in turn, excuse themselves by claiming that they are doing their job properly, i.e. arresting criminals, but they add that unfortunately “the police arrest criminals, but the courts set them free”. Prosecuting attorneys and criminal court judges say that the prison system is overloaded, and complain about the law and the work of the police. The quote above, therefore, raises many questions. Is it really accurate or is it just a myth to render the police exempt and put the “blame” on the legal system? Given this state of affairs, what is the role of the Civil and Military Police? What part should prosecutors and judges play? Why are so many prisoners discharged? How? Who are these people? How can one fight impunity? These are some of the issues this paper aims to reflect upon.*

**Keywords:** Violence. Crime. Judiciary System. Recidivism. Impunity.

**Fecha de recepción:** 10/05/2010

**Fecha de aprobación:** 18/08/2010

# El espacio penal y el individuo-presos: dinámicas del espacio habitado

## Suzann Cordeiro

*Suzann Cordeiro es profesora adjunta de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal de Alagoas (Ufal), arquitecta y urbanista, especialista en tecnología de los materiales, con maestría en Arquitectura y Urbanismo, por la Ufal (Maceió, Alagoas), doctora en Psicología Cognitiva por la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE), (Recife, Pernambuco), autora de los libros Até quando faremos relicários? A função social do espaço penitenciário [¿Hasta cuándo haremos relicarios? La función social del espacio penitenciario] y De perto e de dentro: a relação entre o indivíduo preso e o espaço arquitetônico penitenciário a partir de lentes de aproximação [De cerca y de dentro: la relación entre el individuo preso y el espacio arquitectónico penitenciario a partir de lentes de cerca]. Vice coordinadora del Grupo de Estudios en Problemas Urbanos (Gepur), colaboradora del Departamento Penitenciario Nacional (Depen/Ministério da Justiça), colaboradora del Servicio Penitenciario Nacional del Ministerio de Justicia de Argentina, autora de diversos proyectos arquitectónicos de unidades penales y socioeducativas en Brasil y en África. Miembro del International Corrections and Prisons Association Team.*

*Maceió - Alagoas - Brasil*

*✉ SC@suzanncordeiro.com; suzanncordeiro@gmail.com.*

### Resumen

*Este artículo expone resumidamente una investigación académica realizada para la obtención del título de doctor en Psicología Cognitiva, que pretendió conjugar conceptos de la psicología con el análisis de la arquitectura carcelaria, aportando elementos que permitiesen conocer los fenómenos derivados de la relación hombre-espacio carcelario. Por medio del desarrollo de actividades, el hombre espacializa sus intenciones dándoles forma física y creando lugares significativos. Se pretende demostrar que las formas sociales, por medio de las espacializaciones, se relacionan con las formas físicas, creando lugares que, a su vez, influyen en las espacializaciones, pues las formas físicas expresadas por la arquitectura y las formas sociales expresadas por los eventos interactúan entre sí. De este modo, cada componente arquitectónico desempeña un papel singular en su articulación con otros elementos y con la vida de las personas para quien la arquitectura se ofrece como lenguaje e instrumento y, por lo tanto, cada edificación se revela como obra única en el sentido de las conexiones realizadas entre los individuos que la habitan y el medio-condición para su existencia como arquitectura.*

### Palabras-clave

*Arquitectura carcelaria. Espacio carcelario. Apropriación del lugar. Dinámicas del espacio habitado.*

**E**n la arquitectura penal, tema principal de nuestras reflexiones, se observa, hoy en día de forma más intensa, un desplazamiento del énfasis en el análisis de aspectos técnicos del edificio, sean estos estéticos, funcionales o económicos, para el estudio de las relaciones entre el individuo y la intervención arquitectónica, propiciando la elaboración de propuestas arquitecturales centradas en el usuario y en sus relaciones sociales, así como en las implicaciones ecológicas de las interferencias realizadas (ITTELSON, 1973; KOHLSDORE, 1996; COUTINHO, 1996).

La Psicología, a su vez, ha ampliado considerablemente la propia concepción de sujeto, construyéndolo de manera que englobase sus relaciones con el mundo social y sus ambientes, rediseñando así su objeto de estudio, a ejemplo de lo que han propuesto vertientes de la psicología cultural y del desarrollo, de la psicología social y de la psicología ambiental.

Pese a un lenguaje funcionalista, aparentando inicialmente que individuo e institución son dos cosas distintas, se puede apreciar cómo sujetos e instituciones se producen mutuamente, en una completa implicación: las prácticas institucionales producen sujetos como efecto de esas prácticas, que, a su vez, se toman como blancos de su manutención o se organizan como focos de resistencia al orden institucional, por medio del uso de los espacios y/o componentes arquitectónicos que se configuran en elementos de negociación.

De este modo, cada elemento arquitectónico desempeña un papel singular en su articulación con otros elementos y con la vida de las personas para quien la arquitectura se ofrece como lenguaje e instrumento y, por lo tanto, cada edificación se revela como obra única en el sentido de las conexiones realizadas entre los individuos que la habitan y el medio –condición para su existencia como arquitectura–.

En tanto que producto cultural, el espacio se constituye a partir de prácticas sociales concretas que indican la posibilidad de un hacer compartido y significativo. De hecho, el espacio construido es lugar del sujeto, hecho por sujetos, para sujetos. Los análisis sobre las articulaciones de sentido acerca del espacio posibilitan, entonces, la comprensión de cómo ha sido estructurado este, cómo los individuos organizan su sociedad y cómo la concepción de los espacios y usos que se hacen de este sufren cambios, teniendo en vista que un “autor” lo construye para un “usuario” que recrea el espacio a partir de sus propios procesos de producción de sentidos (CORDEIRO, 2009).

El análisis sobre la arquitectura penal revela que la prisión no advino de una planificación espacial, sino del surgimiento de la necesidad de espacios para el cumplimiento de la pena, siendo perfeccionada con ideas y reglas discutidas e incorporadas por los Tratados y Convenciones Internacionales, en la legislación y en las resoluciones, pero sin reflexiones espaciales que

respaldasen la planificación de este espacio para atender a los objetivos penales, ajustándose de manera cíclica (de la necesidad emerge el espacio necesario, que provoca el surgimiento de una nueva necesidad) al objetivo de la pena.

Al elaborar el proyecto arquitectónico de una unidad penal, el arquitecto lo hace *espacializando* el escenario para las prácticas socioculturales que acontecerán allí dentro. No siempre se adopta como criterio para la elaboración del proyecto la utilización de un espacio adecuado al uso de acuerdo con las necesidades del usuario que lo ocupará, puesto que el preso no presenta sus demandas para la definición del programa de necesidades, sin ser configurado como el cliente. La definición del programa de necesidades es impuesta por el Estado, empleándose, por lo tanto, la venganza social identificada en el trabajo de Foucault (1987) y ratificada en diversos otros (GOFFMAN, 1961).

De este modo, es necesario comprender cómo se da la emergencia de nuevas configuraciones espacio-temporales dentro del ambiente carcelario y de qué forma la arquitectura **puede funcionar** como mediadora del desarrollo del sujeto, en cuanto en constante construcción, a partir de su adaptación al ambiente, apropiándose y negociando los componentes arquitectónicos.

En este sentido, es importante no perder de vista el hecho de que el espacio que nos proponemos estudiar es, por encima de todo, el medio ambiente *trabajado* para el uso de los grupos humanos, siendo, por lo tanto, el *espacio de la vida*, o aun, como afirma Svensson (1992), citando a Marx, el “*locus standi*”, que expresa el lugar en que se está, en el que se actúa.

Las observaciones al respecto de las transformaciones de toda orden ocurridas en el espacio penal nos permitió ponderar sobre la posibilidad de considerarlas respuestas al espacio construido, entendiéndose la relación espacio-hombre como dialógica, en que el uso de los espacios se reorganiza dinámicamente. Esto no significa decir que, siempre que el usuario rehace el espacio es porque el arquitecto ha fallado, sino que existe un sistema que se coaduna con el espacio arquitectónico, en un movimiento de retroalimentación, tornándose necesario conocer las prácticas emergentes en este espacio, para comprender mejor la lógica que lo constituye.

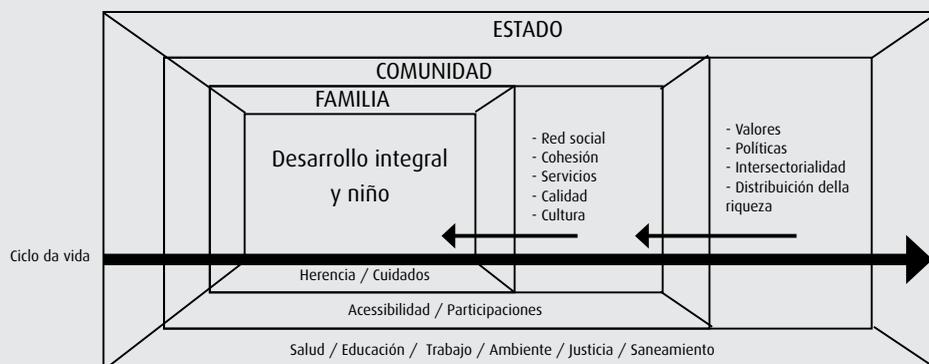
### El sistema y sus límites

Habida cuenta de que es recurrente la utilización de la palabra ‘sistema’ para referirse a todo el espacio aquí investigado, así como a las relaciones sociales, entre otros aspectos, entendemos que es relevante reflexionar sobre su significado. Según Silva (2007: 186), “sistema designa las prácticas culturales de un contexto, en un sentido abarcador, como si todo lo que está constituyese el sistema, incluyendo también el espacio construido”.

Como propuesta de totalidad, el sistema puede ser visto de dos maneras: a partir del todo; y por partes, aunque creamos que cualquiera de las visiones es parcial, permitiendo una aprehensión de sistema que parece atrofiada.

Estas reflexiones se coadunan con la *teoría ecológica del desarrollo* (BRONFENBRENNER, 1979; 1996), la cual propone al sujeto en desarrollo inserido en diversos contextos. Esos contextos son mucho más que simples ambientes (en el

Figura 1  
Teoría ecológica del desarrollo



Fuente: Bredariol (2006: 19).

sentido del espacio inmediato que circunda al individuo) y, debido a su complejidad y extensión, se les llama *sistemas*, multidimensionados y organizados en diferentes niveles. Esa teoría define un modelo ecológico en que es posible comprender la relación entre hombre y medio ambiente y el consecuente desarrollo de esta. El sujeto es ubicado en el centro, de forma dinámica, mientras, en su entorno, van creándose niveles diferenciados de interacciones o transiciones.

Spirn (1995), por otro lado, enfatiza la importancia de que los edificios sean entendidos no solo como sistemas en sí mismos, sino también como una pequeña pieza del “ecosistema metropolitano global”, en que los edificios serían considerados microecosistemas.

Cada edificio es, entonces, parte integrante de un todo de modo que pueda servir de catalizador de la calidad del ecosistema y de su entorno. Hasta

las *Instituciones Totales* (GOFFMAN, 1961), en particular los edificios penales, aisladas por componentes arquitectónicos delimitadores/segregativos, como los muros, por ejemplo, son también constituyentes de ese ecosistema mayor, pues parecen establecer intercambios con el entorno próximo y con el resto del ecosistema, como, por ejemplo, cuando “ocultan” las prácticas de aplicación de la Ley de Ejecución Penal (Ley n. 7.210, del 11 de julio de 1984) en establecimientos penales de la mirada de los individuos extramuros.

Trazando un enfoque en la perspectiva ecológica, consideramos que el sujeto está inserido en diversos contextos y, por consiguiente, espacios, los cuales constituyen mucho más que simples ambientes (en el sentido del espacio inmediato que circunda al individuo) y, debido a su complejidad y extensión, se consideran delimitadores físicos de los llamados sistemas, multidimensionados y organizados en diferentes niveles.

Intentando articular la teoría ecológica del desarrollo, por la que Bronfenbrenner (1996) concibe el ambiente ecológico como un conjunto de estructuras concéntricas, donde una está contenida en la otra, con la discusión sobre el ecosistema urbano de Spiro, arriesgamos una clasificación en la que el **microecosistema** sería aquel más cercano a la persona, constituido por los ambientes que interactúan con ella de manera más inmediata, estableciéndose un vínculo primario, como la casa, por ejemplo. El **mesoecosistema** puede ser considerado el tejido que interconecta los microecosistemas, mientras que el **exoecosistema** estaría constituido por los ambientes que no están en contacto directo con la persona en desarrollo, pero que influyen en ella indirectamente.

El **macroecosistema**, más amplio, sería el escenario del contexto cultural en que la persona se insiere –los valores, costumbres y estructuras ins-

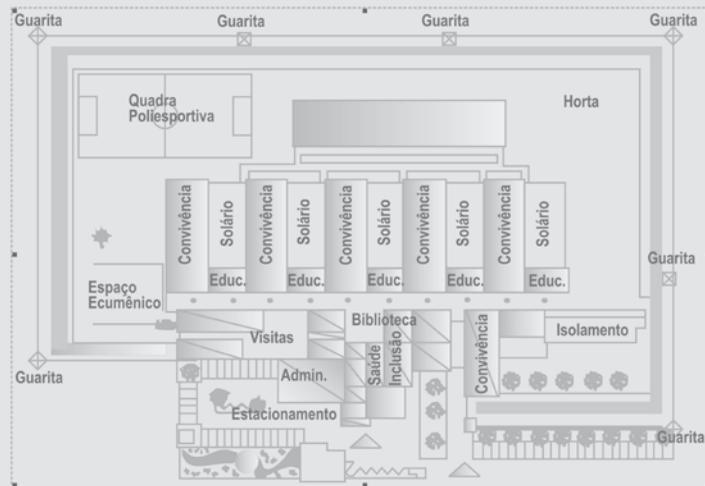
titucionales–, considerándose que es imposible estudiar al individuo y el proceso de construcción de su identidad sin tener en cuenta los contextos en que se dan los comportamientos.

*“Si quitas el ambiente te quedas sin sujeto; si quitas el sujeto te quedas sin ambiente”* (BALDWIN apud MEIRA, 2007)

El sujeto, por lo tanto, se construye a partir de un conjunto de procesos, por medio de los cuales las particularidades del individuo y, entre otros, las multideterminaciones espaciales pasan a interactuar, produciendo cambios en las acciones y características del individuo a lo largo de su vida.

De esa forma, la constitución del individuo como sujeto puede ser concebida igualmente como el proceso por el cual el individuo se desa-

Figura 2  
Esquema de división en zonas de unidad penal investigada (macroecosistema)



Fuente: Cordeiro (2009).

rolla, se torna gradualmente más activo y capaz de involucrarse en actividades funcionales y significativas para sí mismo, en estructuras ambientales con diferentes niveles de exigencia y complejidad.

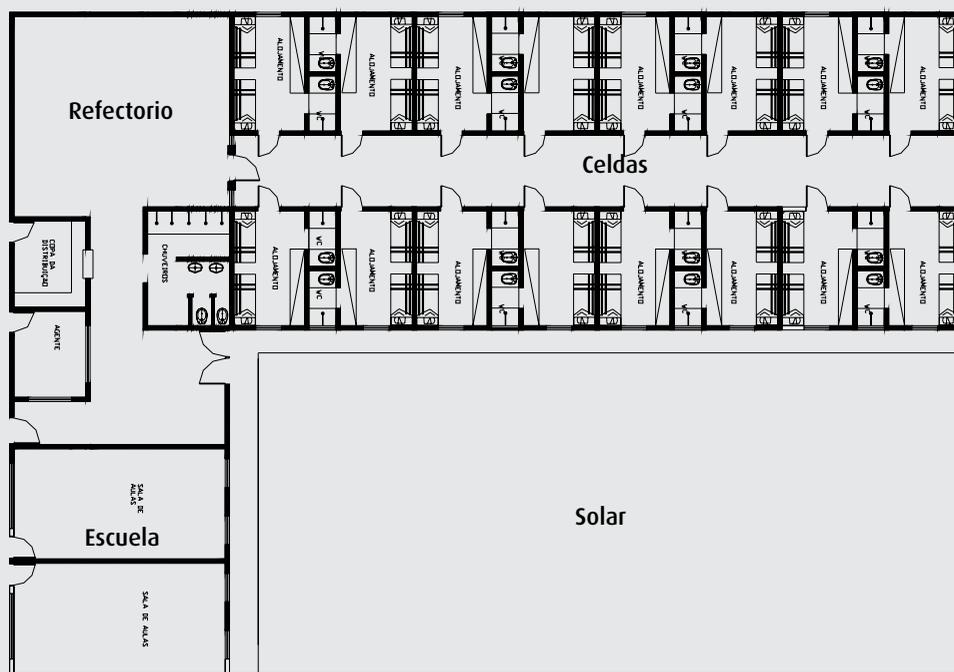
### El espacio penal como ecosistema

Con vistas a poder comprender el espacio penal, en su composición por partes, entendiendo el todo institucional, la institución, por medio de la formulación de políticas y marcos institu-

cionales, representada por el espacio general de la unidad penal, es aquí considerado un modelo reducido de macroecosistema.

Presentando el trazado de un módulo de convivencia (Figura 3), se comprueba que las relaciones modulares, por medio de sus modelos de organización y participación, se presentan delimitadas espacialmente por los espacios arquitectónicos, interconectando los microecosistemas (celdas), componiendo aquí lo que consideramos mesoecosistema.

Figura 3  
Croquis de las divisiones del módulo de convivencia  
(mesoecosistema)



Fuente: Cordeiro (2009).

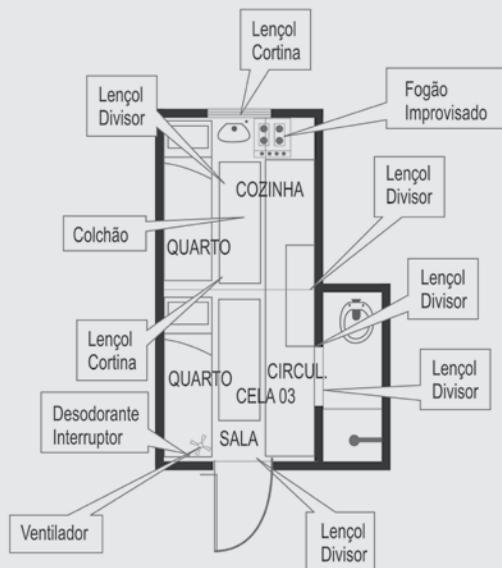
Finalmente, tenemos el microecosistema, es decir, las relaciones sociales en el campo privado delimitado por la celda, en su papel trascendente de protección, cuidado y satisfacción de las necesidades inmediatas del individuo, en un nivel más interno, constituyéndose en el ambiente inmediato del desarrollo o en el *setting* que contiene al individuo en determinados momentos de su vida cotidiana.

Algunas condiciones son, aquí, consideradas facilitadoras para el establecimiento y mantenimiento de las interacciones entre individuos. Entre estas se destacan los compañeros de las relaciones, las características socioculturales e históricas del grupo, las características organizacionales o aspectos sociales del ambiente (como la presencia del individuo mediador, por ejemplo) y las características del ambiente físico inmediato del individuo, principalmente los objetos disponibles y la organización o arreglo espacial.

Algunos aspectos merecen ser destacados en esa teoría. El primero sería que al individuo no se le considera una tabula rasa sobre la cual provoca su impacto el medio, sino un individuo en transformación, en crecimiento y dinámico, que gradualmente actúa y reestructura el medio en el cual está inserido. El segundo aspecto a ser considerado es el factor de reciprocidad: el ambiente ejerce una influencia directa sobre el individuo y le solicita interactuar, existiendo una acomodación mutua y bidireccional. El último punto relevante para la teoría sería el hecho de la importancia del ambiente para los procesos envueltos en el desarrollo. Sin embargo, se debe tener claro que no solo el ambiente cercano, único e inmediato cumple ese papel, sino que toda la influencia externa oriunda de medios más amplios también podrá interferir en el curso de vida del individuo.

Aquí, se consideran los diferentes ambientes en función de sus *especializaciones*, que delimitan las

Figura 4  
Esquema de distribución de la celda ocupada  
(2006)



Fuente: Cordeiro (2009).

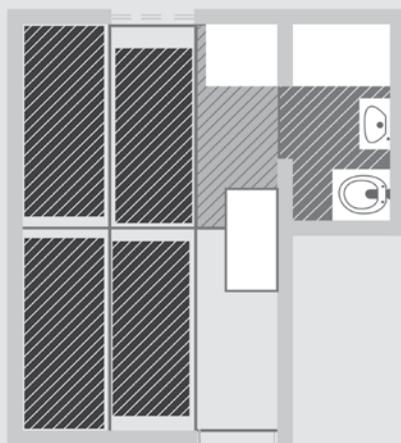
relaciones sociales. A partir de esta perspectiva, es posible describir como se da la relación individuo-ambiente, tanto influenciando como siendo influenciado por los contextos en que se insiere.

Como se observa en las Figuras 6 y 7, el uso del mismo espacio, el microsistema celda, es transformado de acuerdo con el evento emergente, lo que altera también el mesosistema, ya que, cuando el individuo explica la celda, al mismo tiempo explica cómo se organizan los que se quedan fuera de ella. Queda demostrada, por lo tanto, la interrelación entre el microsistema y el mesosistema, donde cualquier modificación en uno de esos subsis-

temas implica la actualización del otro, y así sucesivamente en relación con los demás subsistemas.

Esta organización depende de la configuración contextual, conforme también queda explicado: en días de visita, los “solteros” ceden su lugar dentro de la celda y reconstruyen su lugar fuera de ella, mientras los “casados” amplían su territorio para acomodar a los niños; en el contexto diario, el artefacto cama es utilizado según las apropiaciones que ocurrirán en días de visita, o sea, los “casados” se apropian de los artefactos fijos, mientras los solteros ocupan colchones, en el suelo. En días de no visita, la celda presenta

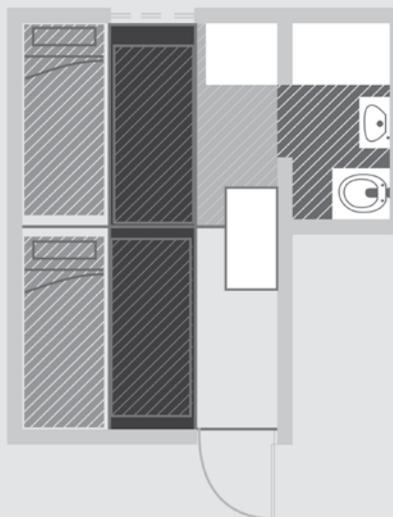
**Figura 5**  
Esquema de territorialidad de la celda en días sin visitas



LEGENDA - ZONEAMENTO  
DA CELA NO DIA-A-DIA

- SETOR ÍNTIMO
- SETOR DE HIGIENE
- SETOR DE ALIMENTAÇÃO
- CIRCULAÇÃO

**Figura 6**  
Esquema de territorialidad de la celda en día de visitas



LEGENDA - ZONEAMENTO  
DA CELA EM DIA DE VISITA

- SETOR ÍNTIMO
- SETOR DE HIGIENE
- SETOR DE ALIMENTAÇÃO
- SETOR SOCIAL
- CIRCULAÇÃO

una nueva configuración espacial, con distintas demarcaciones de territorialidad.

A efectos de organización del texto, enumeramos los artefactos, en el intento de montar una descripción detallada de cada uno, individualmente, aun asumiendo que sus explicaciones impliquen articulaciones con otros artefactos del mismo subsistema o de otros subsistemas más abarcadores. Aun así, esta forma pareció ser la más adecuada.

### *La puerta*

Los componentes arquitectónicos puerta y ventana fueron ejecutados con rejas de hie-

rro, en celosía, con el objetivo de aprovechar la ventilación y la iluminación naturales, ya que, dentro de las celdas, las instrucciones de la administración cuando se elaboró el proyecto prohibían el uso de electrodomésticos.

Su localización en paredes opuestas y dispuestas una enfrente de la otra tenía, en la planificación, el objetivo de permitir una mayor velocidad de la circulación de aire, con el objetivo de mayor comodidad térmica en el interior de ese ambiente.

Se observó, con todo, que la necesidad de privacidad era mayor que la de comodidad térmica, porque ambas, la puerta y la ventana, estaban

**Figura 7**  
**Cortina en la entrada de la celda**



*Fuente: Cordeiro (2009).*

**Figura 8**  
**Regla de entrada en la celda escrita en la pared: "Toca 3 veces antes de entrar"**



*Fuente: Cordeiro (2009).*

obstruidas con sábanas en todas las celdas de todas las unidades, inclusive en las puertas fabricadas de chapa, con visor superior, para mantener la privacidad de los individuos dentro de la celda.

De este modo, cuando la cortina está cerrada, nadie puede entrar en la celda sin permiso. La regla es tocar tres veces en la pared, esperar que el individuo en el interior de la celda permita la entrada, corra la cortina y, entonces, se puede entrar a este ambiente. Cuando la cortina está levantada, todos pueden entrar en las celdas de todos, siempre y cuando mantengan buenas relaciones los unos con los otros.

### *La pared*

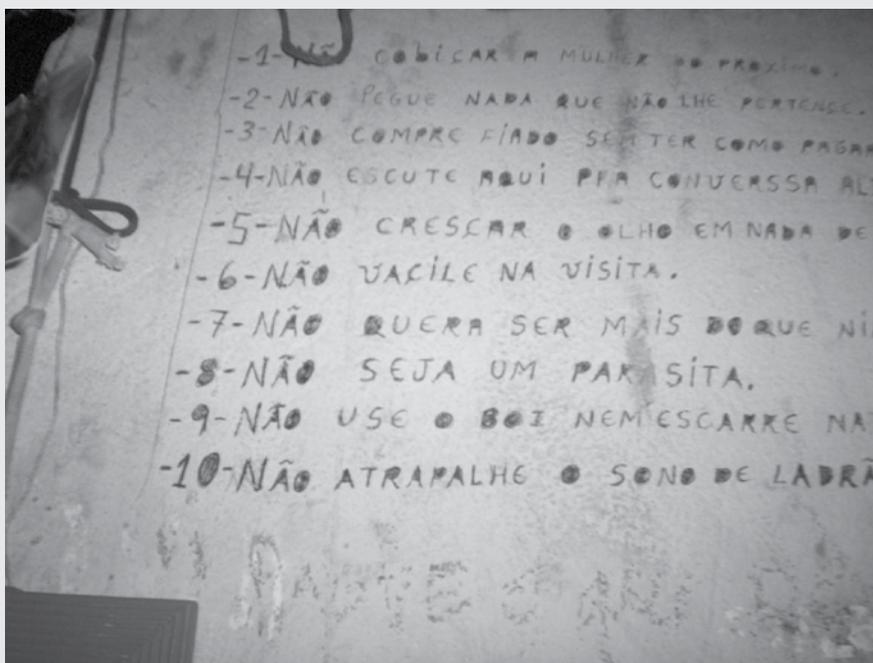
La pared se utiliza como límite entre las celdas, siendo el componente arquitectónico delimitador de lo que aquí consideramos microsistema.

Aun así, se observó que en todas las celdas, las paredes se presentaban repletas de figuras, fotos, dibujos, agujeros, etc., siendo necesario descubrir los motivos que llevaron a aquella situación.

A partir de las conversaciones, empezamos a entender que las paredes eran utilizadas para informar de reglas (Figura 10), contactos, para efectuar cuentas de varios tipos (de tiempo, de personas, de horas, etc.), o fijar otros artefactos no previstos dentro de la celda.

En los mesosistemas, la pared también desempeña funciones interesantes más destinadas a la colectividad, siendo utilizada siempre como base para algún tipo de expresión gráfica.

**Figura 9**  
**Los diez mandamientos de la prisión**



Fuente: Cordeiro (2009).

ca, ya sea un homenaje, un aviso, informaciones, etc.

### *La cama*

La utilización del componente cama es negociada por los individuos en todas las celdas que están ocupadas por más de una persona.

Este artefacto corresponde a un subsistema dentro del microsistema, que parece ser resultado de la apropiación espacial, incluyendo ejemplos que evocan el concepto de territorialidad. Demarcación espacial, estrategias de conquista, signos de defensa y definiciones simbólicas de la identidad individual parecen constituir el centro esencial de esta selección.

La apropiación territorial en este estudio hace referencia a todas las acciones que están orientadas por una construcción visual de definición de fronteras territoriales reconocidas como tales y puntuadas de un lugar particular.

La cama, como artefacto cultural, se utiliza para dormir, para reposar sobre ella. No obstante, encontramos varios otros usos, como “cobertura” para discreciones, como apoyo para objetos, siendo un elemento de negociación por parte de las relaciones entre individuos. En algunos módulos, la cama se denomina “jumento”, haciendo una alusión a la montería, porque algunos pueden estar “montados” y otros no, en función de su estado civil, conforme se ha explicado anteriormente, o por antigüedad o jerarquía.<sup>1</sup>

Hay una negociación entre los ocupantes de las celdas, que se organizan en pares de acuerdo con su situación conyugal: dos casados y dos solteros

por celda. Los dos casados duermen en las camas, mientras que los solteros duermen en colchones, en el suelo, dejando las camas superiores de las literas inutilizadas como artefactos “cama”, pasando a desempeñar la función de “cobertura” que abriga el lugar delimitado por las sábanas para el periodo de encuentros íntimos. Esa organización se debe al periodo de visitas, en que los casados se quedan dentro de las celdas, con sus esposas, y los solteros salen fuera de las celdas, al espacio modular.

Se observa, por parte de los sujetos, la necesidad de modificar la celda de acuerdo con la demanda de su inquilino, principalmente en función de la dinámica de ocupación y uso, en que la celda no es ocupada por un individuo solamente. Cada inquilino modifica su espacio, permitiendo la emergencia de un nuevo espacio, lo cual promueve el surgimiento de nuevas necesidades y, consecuentemente, de nuevas acciones de apropiación.

### **Conclusión**

No obstante el aparente lenguaje funcionalista, que nos lleva a considerar al individuo y la institución como dos esferas distintas, podemos apreciar cómo los sujetos y las instituciones se producen mutuamente, en una implicación dialógica, según la cual las prácticas institucionales producen sujetos por consecuencia, los cuales se toman como objetivos de manutención de estas prácticas o se organizan en acciones de resistencia al orden institucional, por medio del uso de los espacios y/o componentes arquitectónicos que se configuran en elementos de negociación.

Se encuentra, así, una categorización subyacente a la relación entre el sujeto encarcelado

y el espacio penitenciario, en función de los espacios generalizadores anteriormente descritos, donde se percibe que, al mismo tiempo en que el espacio se va tornando más impositivo, el sujeto inserido en él lo modifica, respondiendo a su imposición, donde se supone que los límites determinados por el espacio, al mismo tiempo, ofrecen una gama de nuevas posibilidades que emergen de la relación espacio-preso.

Respondiendo a las alternativas planteadas por la arquitectura, el sujeto lo hace aceptándolas, discordando de ellas, modificándolas, reteniendo ciertos elementos existentes en ellas, transformándolos en nuevos elementos para los cuales buscará nuevos significados.

Este proceso orientará la acción del individuo, pues, siendo un ser que responde a su ambiente, lo hace dando las respuestas posibles en aquel momento en función de los límites y posibilidades que la realidad espacial le ofrece. Esos nuevos elementos pueden, en el momento subsecuente, transformarse en nuevas posibilidades, de tal modo que van formando gradualmente los varios niveles de mediación que mejoran y hacen más compleja la actividad del hombre, del mismo modo que enriquecen y transforman su existencia.

Estas articulaciones de la teoría ecológica de Bronfenbrenner nos llevan a intentar comprender cómo, entonces, se daría la relación del individuo con los componentes arquitectónicos, que, como se ha dicho anteriormente, funciona, en una primera visión, no solo como delimitadores de los sistemas de relaciones entre los individuos, en los ambientes, sino también como reguladores de los sistemas de relaciones.

No obstante esta delimitación espacial, observamos que estos subsistemas están íntimamente articulados e interrelacionados, sufriendo interferencias mutuas entre sí que, a veces, modifican a los subsistemas, ampliándolos o reduciéndolos. Consideramos que el desarrollo de las acciones ocurre en el tiempo y mediante un proceso de transformación que resulta de complejas interrelaciones establecidas entre el individuo y el ambiente socio-cultural y espacio-temporal, proceso este que también se orienta hacia el futuro. Lo importante de esa concepción integrada de pasado-presente y futuro representa la apertura de un espacio-tiempo para la indeterminación de los procesos de desarrollo, en que la construcción y la emergencia de lo nuevo se tornan posibles (VALSINER, BRANCO; DANTAS, 1997).

Cuando focalizamos el mundo subjetivo de la persona, lo vemos siendo construido y reconstruido constantemente a partir de las relaciones dinámicas y de continua transformación que establece con el mundo externo y objetivo, culturalmente mediado. Se destaca que el carácter activo del sujeto en la construcción de su propio desarrollo, así como la participación efectiva de las sugerencias sociales presentes en los mecanismos de canalización cultural, orienta los límites físicos y semióticos que actúan en los procesos interactivos entre el individuo y el contexto (VALSINER, 1998; VALSINER; COLS, 1997 apud PALMIERI, 2004), aunque el individuo subvierta estos mecanismos de canalización cultural, en una emergencia de acciones orquestada por espacios y/o componentes reguladores prescriptivos que actualizan a los anteriores, en las modificaciones simbólicas que ocurren en la emergencia de las acciones y relaciones.

Se observa, por lo tanto, la función mediadora/reguladora del espacio en las relaciones con el individuo y entre los individuos que lo ocupan, atravesadas por el tiempo.

Por esas definiciones, el ambiente no actúa en respuesta a la acción del hombre, aisladamente, ni el hombre imprime al espacio

modificaciones aisladas. El espacio construido, como síntesis, funciona como regulador, puesto que pretende ordenar las acciones del sujeto, el cual, al mismo tiempo en que ve sus acciones reguladas, modifica el espacio, reorganizándolo, lo que dispara una variabilidad en la ordenación de las acciones del propio sujeto.

- 
1. *Se observó que existen jerarquías de poder en las relaciones sociales dentro de cada subsistema, que ocupan espacios en función de las territorialidades, pero este tema no forma parte del objetivo del artículo aquí presentado.*

## Referencias bibliográficas

- BALDWIN, J. M. Personality-suggestion. **Psychological Review**, v. 1, n. 1, p. 274-279, 1984.
- \_\_\_\_\_. **Social and ethical interpretations in mental development**. New York: MacMillan, 1987.
- BREDARIOL, A. C. P. **Suporte ambiental**: uma estratégia para educação infantil inclusiva. Tese (Doutorado). São Carlos, Ufscar, 2006. Disponível em: <[http://biblioteca.universia.net/html\\_bura/ficha/params/id/6188063.html](http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/id/6188063.html)>.
- BRONFENBRENNER, U. **A ecologia do desenvolvimento humano**: experimentos naturais e planejados. Tradução: Maria Adriana Veríssimo Veronese. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.
- \_\_\_\_\_. Developmental exology through space and time: a future perspective. In: GLEN, H. E.; KURT, L. P. S. M. **Examining lives in context**: perspectives on the ecology of human development. Washington: American Psychological Association, p. 619-647, 1995.
- \_\_\_\_\_. **The ecology of human development**: experiments by nature and design. Cambridge: Harvard University Press, 1979.
- BRONFENBRENNER, U.; STEPHEN, C. Nature-nurture reconceptualized. **Developmental Perspective – a Bioecological Model**, 101, v.4, p. 568-586, 1994.
- COLE, A. L. Teacher development partnership research: a focus on method and issues. **American Educational Research Journal**, p. 473-495, 1993.
- COLE, M. **Culture psychology**: a once and future discipline. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1998.
- CORDEIRO, S. **De perto e de dentro**: as relações entre o indivíduo preso e o espaço arquitetônico penitenciário a partir de lentes de aproximação. Maceió: Edufal, 2009.
- COUTINHO, E. **O espaço da arquitetura**. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**; a história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 1987.
- GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1961.
- GOODWIN, C. Action and embodiment within situated human interaction. **Journal of Pragmatics**, n. 32, p. 1.489-1.522, 2000.
- \_\_\_\_\_. Time in action. **Current Anthropology**, 43, special issue "Repertoires of Timekeeping in Anthropology ed., p. 19-35, August-October 2002.
- \_\_\_\_\_. The semiotic body in its environment. In: COUPLAND, J.; RICHARD, G. (Eds.). **Discourses of the body**. New York: Palgrave/Macmillan, p. 19-24, 2003.
- \_\_\_\_\_. Visual analysis. An Etho methodological Approach. In: VAN LEEUWEN, C. J. T. **Handbook of visual analysis**. London: Sage Publications, p. 157-182, 2000.
- KOHLSDORF, M. E. **A apreensão da forma da cidade**. Brasília: Editora UnB, 1996.
- SILVA, D. F. da. Inserção epistemológica da teoria da complexidade nos estudos lingüísticos: sobre fragmentos e totalidades. **Calidoscópico**, v. 5, n. 3, p. 185-189, 2007.
- SPIRN, A. W. Projeto do ecossistema urbano. In: SPIRN, A. W. **O jardim de granito** – a natureza no desenho da cidade. São Paulo: Edusp, p. 267-287, 1995.
- SVENSSON, F. **Arquitetura**: criação e necessidade. Brasília: Ed. Universitária de Brasília, 1992.
- VALSINER, J. **Culture and human development**: an introduction. London: Sage, 2000.

\_\_\_\_\_.Forms of dialogical relations and semiotic autoregulation within the self. **Theory and Psychology**, p. 251-265, 2002.

VALSINER, J.; VAN DER VER, R. **The social mind**: construction of idea. Cambridge: Cambridge Um Press, 2000.

VALSINER, J.; BRANCO, A. U.; DANTAS, C. Co-construction of human development: heterogeneity within parental belief orientations. In: GRUSEC, J. E.; KUCZYNSKY, L. **Parenting and children's internalization of values**. New York: Wiley, p. 283-304, 1997.

# El espacio penal y el individuo-presos: dinámicas del espacio habitado

Suzann Cordeiro

## Resumo

### O espaço penal e o indivíduo-presos: dinâmicas do espaço habitado

Este artigo trata resumidamente de pesquisa acadêmica realizada para obtenção do título de doutorado em psicologia cognitiva, que buscou conjugar conceitos da psicologia à análise da arquitetura prisional, trazendo elementos que permitam conhecer os fenômenos decorrentes da relação homem-espaço prisional. Desenvolvendo atividades, o homem espacializa suas intenções dando-lhes forma física e criando lugares significativos. Pretende-se demonstrar que as formas sociais, por meio das espacializações, relacionam-se com as formas físicas, criando lugares, que, por sua vez, influenciam as espacializações, pois as formas físicas expressas pela arquitetura e as formas sociais expressas pelos eventos interagem. Assim, cada componente arquitetônico desempenha papel singular em sua articulação com outros elementos e com a vida das pessoas para quem a arquitetura se oferece como linguagem e instrumento e, portanto, cada edificação revela-se como obra única no sentido das conexões realizadas entre os indivíduos que a habitam e o meio -condição para sua existência como arquitetura.

**Palavras-chave:** Arquitetura prisional. Espaço prisional. Apropriação do lugar. Dinâmicas do espaço habitado.

## Abstract

### Criminal space and the imprisoned person: the dynamics of inhabited spaces

This paper outlines a study that was conducted with a view to obtaining a PhD degree in cognitive psychology. This study attempted to bring together concepts from both psychology and prison architecture analysis in order to further our knowledge on the relationship between human beings and prison space. As people carry out activities, they spatialize their intentions by giving them a physical form and creating a significant place for them. This paper attempts to show that social forms interact with physical forms through spatializations, and places are created as a result. These places, in turn, influence other spatializations as the physical forms expressed in architecture and the social forms expressed in events interact. Thus every architectural component plays a unique role in its connection with both other elements and people's lives. Architecture is a language and an instrument, and therefore every building is a singular work when one considers the links between its dwellers and the environment. These links are the condition of its existence as a work of architecture.

**Keywords:** Prison architecture; Prison space; Appropriation of places; Inhabited Space Dynamics

**Fecha de recepción:** 09/12/2010

**Fecha de aprobación:** 20/01/2011

# Para una reflexión sobre los efectos sociales del encarcelamiento<sup>1</sup>

## Rafael Godoi

*Rafael Godoi tiene maestría y es doctorando en Sociología por el Programa de Posgrado en Sociología de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de Sao Paulo, y es especialista en Investigación Etnográfica, Teoría Antropológica y Relaciones Interculturales por el Departamento de Antropología Social de la Universidad Autónoma de Barcelona.*

*São Paulo - São Paulo - Brasil*

 [rafael.godoi@usp.br](mailto:rafael.godoi@usp.br)

### Resumen

*El artículo discute los efectos sociales más amplios del encarcelamiento, principalmente para las familias y comunidades de origen de los presos. Se exploran en sus fundamentos diferentes perspectivas teóricas sobre la prisión y sus efectos, potencialidades y límites, con el objetivo de contribuir a la construcción de un abordaje crítico sobre el tema en la actualidad.*

### Palabras Clave

*Prisión. Efectos sociales. Perspectivas teóricas. Encarcelamiento.*

**E**l presente artículo tiene como objetivo establecer las pautas del problema de los efectos sociales más amplios del encarcelamiento, el cual viene ganando un papel central en el debate sociológico sobre la punición, a medida que aumentan las poblaciones carcelarias en diversos países occidentales (GARLAND, 2001). Para ello, se recurre a algunos estudios que se asoman –directa e indirectamente– a ese tema, intentando reflexionar sobre sus potencialidades y debilidades, sus principales presupuestos y posibles contribuciones para un abordaje del problema tal y como se presenta en la actualidad.

A partir de la idea de efectos sociales del encarcelamiento, se pretende apuntar, de modo general, a la cuestión de los efectos externos de la prisión: la acción de la prisión fuera de sus límites físicos y sus consecuencias sociales imprevistas y abarcadoras. Ese orden de causas externas del encarcelamiento puede observarse en diversos niveles, como en la política (MAUER, 2001) y en la economía (HULING, 2002), sin embargo, este trabajo se dirige, específicamente, al problema de los efectos colaterales del encarcelamiento en la conformación de sociabilidades familiares y comunitarias. La breve presentación de algunas investigaciones contemporáneas será suficiente para identificar, en líneas generales, como ese orden de cuestiones viene siendo trabajado en la teoría social. A continuación, se buscarán los fundamentos teóricos de esas investigaciones, explorando al-

gunos de los principales trabajos del siglo XX sobre el encarcelamiento. Después de problematizar algunos de los límites de esas formulaciones, se explorarán otras matrices analíticas que puedan contribuir a la formación de una nueva mirada sobre la cuestión.

## Problema

Nina<sup>2</sup> vive con Kátia y Marcelinho, en un barrio periférico de Sao Paulo. Nina es madre de Ronaldo, Kátia es su mujer y Marcelinho es su hijo. Ronaldo está en prisión hace más de diez años. Las dos se conocieron dentro de la prisión, en un día de visita. Kátia, muy joven y aún embarazada, estaba desesperada por no disponer de recursos para criar al hijo que vendría. Ronaldo, igualmente, por más que trabajase en la penitenciaría, sabía que el dinero que ganaba sería insuficiente para garantizar el sustento de su primer hijo. Nina, viuda y jubilada, asumió la responsabilidad de colaborar en la crianza del nieto mientras el hijo estuviese encarcelado e invitó a la nuera a vivir con ella. Las dos juntas, entre semana, hacen el “jumbo<sup>3</sup>” que una de ellas le llevará a Ronaldo el día de la visita. El “jumbo” y también el plato de Marcelinho –arroz, frijoles, pasta– son donación de los vecinos solidarios y conocedores de los problemas de aquella familia.

Aisa, como Marcelinho, fue concebida en una visita íntima, en el interior de un presidio, sin embargo en un contexto social bastante dis-

tinto: en Cataluña.<sup>4</sup> Hasta los quince años de edad, creció en una ciudad satélite de Barcelona, teniendo a su padre dentro de una prisión muy alejada. Celebró sus cumpleaños, jugó e hizo amistades dentro de una unidad carcelaria desde siempre. Por más que el padre estuviese encarcelado y alejado, la relación familiar era fuerte y, en la medida de lo posible, sana; él sabía de todo lo que le pasaba a ella, intercambiaban cartas y recuerdos, se veían frecuentemente, conversaban francamente, se querían. Mientras su padre estuvo en prisión, ella soñaba con la vida normal que llegaría con su liberación. Cuando lo soltaron, el sueño no se concretizó, de modo que aquella familia cariñosa y unida a pesar de la prisión se hizo añicos cuando la prisión dejó de actuar sobre ella. En la calle, él se metió en ilegalidades varias, se volvió violento con la mujer, ausente con la hija, desapareció, se buscó a otra, otros hijos, otra familia, que empezó a visitarlo cuando volvió a ser encarcelado.

He ahí algunos fragmentos de historias de vida que muestran, en contextos tan distintos como el paulista y el catalán, a familias estructurándose a pesar de la prisión de uno de sus componentes, o incluso a partir de la prisión de uno de sus componentes. Familias estructuradas alrededor de la prisión, en cuya estructuración concurren diversas generaciones y también amigos y vecinos, que van, como pueden, rellenoando las lagunas dejadas por el encarcelamiento del “jefe proveedor”. En esos ambientes familiares, la ausencia del “jefe proveedor” es también la presencia de la prisión. La prisión presente y circulando todo el tiempo, en recuerdos doloridos (o no), en conversaciones triviales, en actividades cotidianas, en cuentas (de facturas, de días), en sueños hechos y rehechos a cada momento.

En esos ambientes familiares tan diversos es posible percibir la prisión actuando fuera de ella, produciendo vínculos, prácticas y significados. Estudiando las trayectorias de vida y las estrategias de supervivencia de familiares, amigos y vecinos de personas encarceladas, parece que es posible interpelar el problema del desbordamiento de la prisión y de los efectos sociales más amplios del encarcelamiento. Y para poder comprender mejor esas dinámicas, se emprende el recorrido teórico sintetizado en las próximas páginas.

### La hipótesis de la desestructuración

Desestructuración, ruptura y estigma han sido nociones fundamentales para una extensa reflexión sobre la acción de la prisión en un ambiente familiar o comunitario. Los efectos deletéreos de la prisión en el entorno social del preso son temas discutidos y desplegados en diversos trabajos. Comfort (2003) formuló la hipótesis de “prisionización secundaria”, como uno de los procesos que afectan principalmente a las madres, esposas y novias de presos que continuamente pasan por la experiencia de visitación en una unidad carcelaria. La autora analizó la dinámica social de la visitación en un presidio de seguridad máxima de California, destacando las alteraciones de comportamiento y simbólicas que ese proceso específico de socialización introduce en la vida de esas mujeres.

Travis y Waul (2003) organizaron una publicación dedicada al tema de los efectos del encarcelamiento en diferentes niveles, en la cual existe una explícita preocupación por evaluar cómo los servicios sociales, sanitarios, educativos y correccionales pueden integrarse de una manera más efectiva para atender mejor las

necesidades de individuos, familias y comunidades desestructurados por el encarcelamiento. Con un abordaje menos programático, Mauer y Chesney-Lind (2002) organizaron un libro en el cual, entre tantas cuestiones sobre los efectos colaterales del reciente incremento del encarcelamiento, aparecen trabajos que reponen la cuestión de la desestructuración que la cárcel promueve en la organización familiar y comunitaria. Los trabajos del OSPDH (2006), en España, y de Myashiro (2006), en Brasil, indican que ese tipo de argumento también está movilizado para dar cuenta de los efectos más amplios del encarcelamiento allí y aquí.

La hipótesis general que subyace en ese orden de análisis de los efectos del encarcelamiento es la de que la prisión tiene la desestructuración como efecto primordial. De todos modos, ese orden de problematizaciones contrasta significativamente con algunos aspectos que llaman la atención en las trayectorias de familiares de personas presas. Las familias de Marcelinho y Aisa seguramente enfrentaban diversos problemas, debilidades financieras, afectivas, discriminación. Sin embargo, no eran familias propiamente desestructuradas; eran familias singulares, diferentes, alejadas de un modelo imaginado de familia ideal, pero no desestructuradas. El rechazo social seguramente existía, pero había también personas solidarias que colaboraban en el sustento de la familia, en la crianza de los niños, etc. Las relaciones entre madre e hijo, padre e hijo(a), marido y mujer no eran relaciones continuas, diarias, pero no se puede decir que fuesen relaciones rotas.

Esa bibliografía parece ser demasiado taxativa: la prisión invariablemente impone defectos en un ambiente familiar; mientras relatos

como los de Nina y Aisa llevan a creer que la prisión impone efectos que pueden ser dolorosos, desagradables, pero que no son absolutamente destructores, pudiendo también reestructurar, ser productivos, y en un sentido muy preciso. El vínculo entre Nina y Katia se produjo en la prisión sin que ninguna de ellas traspasase los límites de la ley, su rutina de confección del “jumbo” y la visita semanal se produce por el encarcelamiento de Ronaldo; las propias existencias de Marcelinho y Aisa, en último término, se produjeron también en la prisión; como también el vínculo afectivo entre Aisa y su padre se produjo y mantuvo solo mientras éste estuvo preso. Son diversas las producciones que la acción de la prisión impone en un círculo familiar, para describirlas meramente como destrucción, corrosión, desestructuración, etc.

La bibliografía contemporánea parece privilegiar determinados aspectos de la acción de la prisión sobre vidas y sociabilidades más amplias, especialmente los factores disgregadores, transgresores, anémicos, etc. Esas formulaciones acaban desarrollando –en diversas versiones y con diferentes énfasis– una sola hipótesis analítica, que podría ser designada como “hipótesis de la desestructuración”. Según esa hipótesis, diagnosticar (o denunciar) la erosión de vínculos familiares y comunitarios es la tarea principal de los estudios sociales que se dedican a ese problema, quedando en segundo plano una descripción positiva de los nuevos vínculos y prácticas sociales que esa desestructuración primordial efectivamente engendra en la vida de las personas. De todas formas, profundizando en los estudios, es posible percibir que la “hipótesis de la desestructuración” no deriva meramente de opciones políticas particu-

lares, ni de factores contextuales generales, pero está calcada en una importante gama de estudios sociales sobre la prisión, que, en el transcurso del siglo XX, consolidaron una determinada mirada sobre los efectos del encarcelamiento.

### **Una mirada sobre los efectos del encarcelamiento**

El problema de los efectos del encarcelamiento cobró fuerza y relevancia en la teoría social en la primera mitad del siglo XX, cuando algunos investigadores analizaron la acción de la institución carcelaria sobre la identidad de los presos. Es decir, los efectos del encarcelamiento fueron problematizados primeramente con referencia al ambiente interno de la prisión. Los análisis de la cultura carcelaria de Clemmer (1958) y Sykes (1958), por un lado, y el análisis de las instituciones totales de Goffman (1974), por otro, constituyeron referencias centrales en el desarrollo de ese debate.

Clemmer formuló la teoría de la “prisionización” para dar cuenta de las transformaciones que la prisión impone sobre la vida de un individuo preso. Según el autor, el proceso de prisionización lo experimenta, en alguna medida, todo hombre que pasa por una prisión, e implica una reinterpretación general de la vida. Para cualificar ese proceso, Clemmer apuntó los elementos que consideraba fundamentales: aceptación de una posición social inferior; acumulación en la memoria de una infinidad de hechos concernientes a la organización carcelaria; desarrollo de nuevos hábitos de alimentación, vestuario, trabajo y sueño; adopción de un lenguaje particular; reconocimiento de que las necesidades fundamentales

no pueden ser satisfechas en el debido ambiente, y deseo de conseguir un buen trabajo en el interior del presidio. En la medida en que se verifican esos factores generales en las actitudes de un preso, es posible identificarlo como un miembro asimilado a la “comunidad carcelaria”, como alguien que ha sido socializado en la cultura de la prisión. Clemmer defiende igualmente que existan grados de prisionización y múltiples factores que determinan la velocidad y el alcance del proceso para cada individuo, desde la duración de la pena hasta los atributos de personalidad. Le interesaban, especialmente, los casos de prisionización en sus más altos grados, pues, según él, es en ese estadio donde se ahondan las actitudes antisociales y se desarrolla una ideología criminal en el individuo.

Sykes es otro autor que discutió la especificidad del proceso de socialización en el interior de la comunidad carcelaria. Pero, a su vez, para cualificar ese proceso, Sykes privilegió otros elementos y procesos estructurales. Según el autor, la cultura de la prisión puede ser mejor descrita por la enumeración y análisis de las privaciones que la vida carcelaria implica. Describiendo lo que llama de “dolores del encarcelamiento” –que dan espacio a la elaboración de prácticas y significados sociales que son propios al ambiente–, Sykes presenta los rasgos característicos de la cultura carcelaria y del proceso de prisionización. Las privaciones de libertad, de bienes y servicios, de relaciones heterosexuales, de autonomía y de seguridad constituyeron las bases estructurales del desarrollo de una cultura y de una identidad específicas al ambiente carcelario.

Goffman, a su vez, formuló contribuciones basílicas para el entendimiento de los efectos socializadores de “instituciones totales”, como la prisión, el manicomio, el convento. Con el riesgo de desatender una buena parte de la complejidad y fecundidad de los estudios de ese autor, para los fines que se propone este trabajo, es posible destacar un elemento específico –pero no menos importante– de sus análisis: el problema de las “mortificaciones del yo”. Según Goffman, el ingreso en una institución total impone una serie de desvíos en la “carrera moral” del individuo, que son experimentados como degradantes y constituyen “mortificaciones del yo”. Por “carrera moral”, el autor hace referencia al proceso general de socialización y constitución de identidades que se desarrollan en la constante interacción del individuo en el interior de diferentes grupos sociales. En cambio, las “mortificaciones del yo” pueden ser entendidas como mutilaciones que le son impuestas a una identidad previamente constituida. Para el autor, la primera mutilación del yo que una institución total impone es la propia barrera que separa lo interno del medio externo, imposibilitando que el individuo se mantenga actualizado sobre lo que acontece en la sociedad en general. La segunda mutilación es la pérdida del nombre, y su sustitución por un número y/o apodos, generalmente percibidos como humillantes.

La pérdida absoluta de espacios y momentos de intimidad, la sumisión a procedimientos humillantes y la pérdida de control sobre las actividades son otras de las mutilaciones destacadas por Goffman. A esas mutilaciones, en el yo mortificado, se sobrepone una serie de ajustes secundarios que pretenden la adapta-

ción del sujeto a la vida en la institución, de forma que se pueda conservar un mínimo de dominio sobre el medio. Sistemas informales de comunicación, estrategias para la obtención de satisfacciones prohibidas, o movilización de medios prohibidos para la obtención de satisfacciones permitidas son algunos elementos que caracterizan ese sistema de ajustes.

A diferencia de Clemmer, que distingue el proceso de prisionización en términos de grado cuantitativo y ritmo, Goffman identifica diversas posibilidades de desarrollo de ajustes secundarios, conformando diferentes sujetos adaptados al ambiente institucional. La adaptación puede tomar rumbo hacia una conversión absoluta del sujeto, que pasa a identificarse con sus objetivos institucionales; o hacia una acomodación pasiva y utilitaria, que pretende el máximo aprovechamiento posible de los beneficios en el ambiente interno; o para un rechazo intransigente de todo lo que la institución obliga y ofrece; o para una alienación profunda, que torna al individuo indiferente a casi todo lo que no le toque el cuerpo.

Clemmer, Sykes y Goffman, cada uno a su modo, contribuyeron a la consolidación de un campo de problematización del proceso de socialización en el interior del ambiente carcelario. Toda una bibliografía sobre la prisionización se desarrolló o bien basándose en estos autores, o bien oponiéndose a ellos (WHEELER, 1961; EDWARDS, 1970; KAMINSKI, 2003). Esos estudios también sirvieron de referencia para el análisis de los efectos de la prisión sobre otros grupos sociales, además de los presos. Goffman ya expandía el foco de sus análisis sobre la socialización en instituciones totales para el cuerpo de funcionarios,

discutiendo los efectos y las especificidades de ese tipo de trabajo sobre seres humanos. Zimbardo et al. (1973), a partir del experimento que condujeron en 1971 en la Universidad de Stanford,<sup>5</sup> profundizaron en la reflexión sobre la acción del medio en la constitución de los sujetos, dando especial atención a las bruscas y negativas transformaciones en la personalidad de individuos que ocupaban posiciones de poder en un ambiente carcelario.<sup>6</sup>

Del mismo modo, sobre la socialización de los profesionales del encarcelamiento, se pueden citar los trabajos de Duffee (1974), Jacobs y Retsky (1975) y Ellis (1979). La prisionización de funcionarios de prisiones, por lo tanto, también constituye un linaje en esa amplia bibliografía sobre la socialización carcelaria. En Brasil, Thompson (2002) ya indicaba la importancia de que la reflexión sobre las instituciones penitenciarias abarcase ese aspecto específico. La psicóloga Lopes (1998) abordó el tema en su investigación de maestría; y Chies et al. (2005) desarrollaron una investigación específica sobre la prisionización de funcionarios en un presidio de Pelotas (Río Grande del Sur).

El paso a análisis de la socialización carcelaria de familiares de presos –prisionización secundaria, en los términos de Comfort– puede ser vista como una derivación, una continuidad, una ampliación de toda esa discusión anteriormente apuntada. Privilegiar en el análisis los aspectos desestructurantes de la acción institucional sobre las familias de presos deriva de la manera de concebir la acción de la prisión sobre los propios presos, entre las cuatro paredes. Es posible situar los “factores de la prisionización” de Clemmer, los “dolores del encarcelamiento” de Sykes y

las “mortificaciones del yo” de Goffman en un mismo plano de problematización de los efectos de la prisión, que privilegia sus efectos degradantes y destructivos. En ese plano, la prisión es vista como un factor de deturpación del proceso de constitución de una individualidad, al que, solo posteriormente, se le sumaban ajustes siempre secundarios, esbozos y tentativas de restructuración de la identidad. Esbozos que son invariablemente insuficientes para reparar una identidad fundamentalmente desfigurada por la prisión. De este modo, fueron concibiéndose los efectos de la prisión, ya fuese sobre los internos, sobre los funcionarios, sobre familiares de presos, o sobre sus comunidades de origen.

Lo que parece importante destacar de ese amplio objeto de estudio es que los efectos del encarcelamiento son formulados primeramente con referencia a los presos y al ambiente interno de los presidios, y solo después extendidos a otros agentes y territorios. Esa extensión analítica es de extrema relevancia y tiene sus fundamentos: la mujer que visita al marido prisionero, por ejemplo, quedará indudablemente marcada por las experiencias que hay dentro de la unidad, por los procedimientos de seguridad, por los constreñimientos impuestos, por la agresividad del ambiente, acabando por cargar esas marcas en su propio cuerpo y la subjetividad hacia el ambiente externo. Sin embargo, es necesario ponderar que la prisión impone efectos sociales más amplios, que van más allá de la multiplicación de esas marcas en territorio abierto. Decir que la prisión viene desestructurando individuos, familias y comunidades es afirmar algo fundamental, pero eso no es todo. Existen varias otras cuestiones que la “hipótesis de la desestructuración” no contempla. Si la prisión es tan devastadora, ¿sobre qué se sostiene? ¿Por qué aún

se utiliza, aun con tantos diagnósticos negativos y denuncias? ¿Cómo un número cada vez mayor de familias y cada vez más amplias comunidades no solo sobreviven a toda esa destrucción, sino que aún conviven con ella?

### La hipótesis productiva<sup>7</sup>

Para responder a esas cuestiones, es posible recurrir a autores que procuraron indagar en la especificidad de la prisión ante otras formas de punición, sobre sus funcionalidades estratégicas, sus causas obtusas. Se trata de estudios que están en consonancia con los anteriores al verificar que la prisión no es exactamente el “instituto de regeneración” que pregona ser, pero se alejan de aquellos al emprender otros recorridos analíticos a partir de esa constatación. En ese otro plano de referencias, se desplazan cuestiones sobre qué desestructura la prisión, cómo la prisión reprime o distorsiona individualidades y a grupos sociales, cediendo espacio a indagaciones sobre lo que produce la punición en forma de prisión, cómo funciona la punición en forma de prisión y cómo conforma individualidades y grupos sociales. Se opera, así, un traslado del foco en los efectos desestructurantes de la prisión a un foco en los procesos estructurantes de la punición (en forma de prisión y/o no). El trabajo de Rusche y Kirchheimer (1984), por un lado, y el de Foucault (2004), por otro, constituyen referencias fundamentales para la elaboración de ese orden de cuestiones.

Rusche y Kirchheimer defienden que, para analizar sociológicamente un sistema punitivo, es necesario, en primer lugar, suspender el nexo explicativo entre delito y pena, de modo que la forma de la punición en una determinada época

pueda ser analizada con referencia a las relaciones positivas que mantiene con las estructuras sociales y económicas en las cuales se insiere. Es decir, en lugar de indagar sobre lo que la prisión intenta reprimir –sobre su relación negativa con el delito–, se debe cuestionar sobre lo que la prisión busca operar– su relación positiva con el sistema productivo–. La forma específica de la punición en un determinado periodo histórico, según esos autores, sería una función del grado de desarrollo del sistema productivo, de las condiciones de oferta y demanda de fuerza de trabajo. De acuerdo con ellos, el desarrollo económico de una sociedad y las oscilaciones entre oferta y demanda de mano de obra determinan variaciones en el valor atribuido a la propia vida humana, condicionando las decisiones por métodos punitivos más o menos severos. Rusche y Kirchheimer realizan una extensa reflexión sobre los motivos por los cuales el excedente de mano de obra y la correlativa desvalorización de la vida humana, en el periodo moderno, no han implicado un retorno sustantivo a las penas corporales y capitales, que caracterizaban el periodo feudal.

Para explicar ese aparente enigma, que contradeciría los fundamentos del argumento, los autores analizan detalladamente el desarrollo de las casas de corrección, las funciones económicas y sociales del trabajo penal, los percances del proceso de industrialización en diferentes países, los avances políticos e ideológicos de la burguesía, prestando atención, principalmente, a las repercusiones teóricas y prácticas de todo un nuevo pensamiento penalista reformador que emergió en el periodo de la Ilustración. A partir de ese minucioso trabajo analítico es donde los autores formulan la hipótesis de la

prisión disuasiva e identifican el principio de *less eligibility* (de peores condiciones de vida dentro de la prisión que las peores condiciones de vida afuera) como organizador de la pena de prisión en el sistema productivo capitalista. A ese principio fundamental se someten los programas de reforma de las prisiones, desarrollados en diferentes países occidentales en los últimos siglos. Los programas que pregonan un tratamiento más racional y humanizado del delincuente –y que por medio de la prisión pretenden regenerar y reinsertar al delincuente en la sociedad– nunca pueden realizarse plenamente, dado que sus avances y retrocesos dependen más de las condiciones exteriores del mercado de trabajo que de las prácticas de gestión interna. Por ello, contradictoriamente, el discurso ideológico reformador va casi siempre acompañado de una realidad de superpoblación carcelaria, de pésimas condiciones de higiene y salud en el interior de los presidios, de ocio generalizado (o de trabajos meramente punitivos), de altos índices de mortalidad, etc.; atributos que evocan los tradicionales castigos corporales y capitales y hacen del nivel de vida en el interior de la institución penal siempre más bajo que el nivel mínimo fuera de ella.

Foucault recupera algunos de los preceptos establecidos por Rusche y Kirchheimer para desarrollar sus análisis, especialmente en lo que se refiere a las positividad y productividades estratégicas de la punición. Sin embargo, para Foucault, diferentes sistemas punitivos expresan diferentes racionalidades, diferentes relaciones de poder, responden a problemas estratégicos distintos y constituyen arreglos específicos de poder-saber, que son irreductibles a una función unívoca y totalizante. Mientras

Rusche y Kirchheimer privilegian las determinaciones económicas de un sistema punitivo, Foucault se inclina a la especificidad de las relaciones de poder y saber que lo conforman. *Vigilar y Punir* empieza por la contraposición de descripciones de un brutal ritual de suplicio y de un sobrio reglamento de una casa de detención para jóvenes.

El autor sitúa su problema de investigación en el contraste manifiesto entre las dos formas punitivas. Foucault defiende que el suplicio era un ritual político de producción, demostración, afirmación del poder soberano, del poder del rey sobre la vida y la muerte de sus súbditos. En cambio, la prisión y su minucioso reglamento son expresiones de un poder disciplinario, de una racionalidad que interpela las disposiciones para el crimen, más que el crimen en sí; de un poder que no se ejerce en un episodio público y ostensivo sobre un cuerpo en evidencia, pero sí discretamente, continuamente, indefinidamente, y sobre la cantidad de cuerpos que se considere necesaria y posible. En el paso del suplicio a la prisión, lo que puede aparecer como suavización, humanización y racionalización de la pena debe ser visto, según Foucault, como intensificación, extensión y mayor productividad de la punición. Arrestar al contrario de descuartizar no es punir menos o más humanamente, es punir más con menos recursos, es punir más eficazmente, es punir económicamente.

Para explicar esa eficacia económica de la prisión, Foucault recurre a desplazamientos que se daban en el plano de las ilegalidades populares. Según el autor, en el Antiguo Régimen –período de preeminencia del poder soberano–

no—, existía una amplia tolerancia entre las ilegalidades de las élites y de las clases populares. Los delitos que accionaban los mecanismos punitivos del suplicio eran aquellos que atentaban directa o simbólicamente contra el cuerpo del rey, contra el poder soberano. Pero, con el avance de la industrialización, la consecuente proliferación de las mercancías en circulación y almacenadas, la ascensión de los estratos burgueses a las esferas de poder y el aumento pronunciado de las poblaciones urbanas, las ilegalidades populares tendieron a los delitos contra la propiedad, despertando una mayor atención de las nuevas clases dominantes. De ese modo, se hizo necesario un tipo de sistema punitivo que dejase menos lagunas a las prácticas ilegales, que fuese más eficiente, más extensivo y menos costoso —en términos económicos y políticos—. La pena de prisión, defendida por los reformadores del sistema penal y propagada como más humana en relación con los suplicios, también atendía subrepticamente a esas demandas de regularidad y eficiencia económica de la punición.

Se podría objetar que la prisión fue siempre ineficaz en esa pretendida tarea de oponerse a y prevenir la proliferación de las ilegalidades populares contra los intereses y los derechos de propiedad de las nuevas élites, en la medida en que, al contrario de reprimir la delincuencia, la prisión la producía, la profesionalizaba. Foucault incluye esa crítica en el propio mecanismo de implantación de la punición en forma de prisión, sofisticando su argumento e indicando otros sentidos para la productividad y la eficacia de la prisión. El autor muestra cómo la implantación de la prisión, la crítica de su ineficacia y el desarro-

llo de programas para su reforma son procesos sincrónicos y articulados.

La formulación de las mismas críticas<sup>8</sup> y de los mismos principios reformadores<sup>9</sup> es una pieza que compone y fundamenta la implantación y extensión de la pena de prisión, porque la eficacia de la prisión no sería exactamente la de reprimir o prevenir las ilegalidades populares, sino la de gestionarlas diferencialmente. Es decir, la prisión no fracasa absolutamente al producir una delincuencia organizada y profesionalizada, dado que esa misma delincuencia puede ser utilizada, penetrada y movilizada para operar otras ilegalidades, aislar unas y evidenciar otras. Por lo tanto, la conformación de la delincuencia y la estructuración de un medio delincuente dentro de la prisión, que se puede mover hacia fuera de ella, son elementos que permiten interpelar el encarcelamiento en su positividad, en su productividad estratégica.

Foucault sitúa a la prisión en una amplia estrategia de control social, en un mecanismo complejo de gestión diferencial de las ilegalidades, que se dan por medio de la producción de una delincuencia domesticada, manipulable, operable, ya sea para viabilizar lucrativos mercados ilícitos (como la prostitución en el siglo XIX), ya para vigilar y minar asociacionismos populares (por la infiltración de informantes y agitadores), ya para eclipsar, por el escándalo que provocan, otras ilegalidades que son y deben ser toleradas. De este modo, nos encontramos con otra matriz analítica para reflexionar sobre la prisión y sus efectos sobre individuos, familias y comunidades, que no se limita a la denuncia de la desestructuración que la prisión impone, sino que parte de esa desestructuración y la vuelve a insertar en un campo político estratégico.

Para los objetivos de este trabajo, sería interesante resaltar que esas contribuciones reservan un lugar destacado para los efectos más amplios del encarcelamiento. Tanto Rusche y Kirchheimer como Foucault conciben un juego de relaciones más complejo entre lo que acontece dentro y fuera de la prisión –un juego que no se reduce a la repetición en el medio externo de lo que se sabe que pasa en el lado de dentro—. Por lo tanto, esos autores realizan, cada uno a su modo, una problematización sobre la prisión que abarca, desde el principio, el cuestionamiento de los efectos externos y los movilizan inclusive para calificar mejor lo que sucede dentro de la prisión. Para Rusche y Kirchheimer, no es posible comprender las condiciones de funcionamiento de una institución penal sin conocer las transformaciones en el mercado de trabajo y las condiciones de vida de las clases más pobres de una población. Para Foucault, la gestión diferencial de las ilegalidades en ambiente abierto es lo que le da sentido a la producción de una delincuencia en el medio interno. Se trata, por lo tanto, de contribuciones que ayudan a pensar en los sentidos estratégicos y productivos de la desestructuración que los otros autores denuncian.

De todos modos, entre el momento en que autores como Rusche y Kirchheimer y Foucault publicaron sus trabajos y la actualidad, ha tenido lugar un importante conjunto de transformaciones en la sociedad en general y, particularmente, en las instituciones penitenciarias. La prisión que se hace presente en círculos familiares y comunitarios, como los de Aisa y Nina, a principios del siglo XXI, es una institución profundamente alterada y que adquiere un renovado lugar en la sociedad más amplia.

## Reconfiguraciones

Una primera demarcación de la distancia entre lo que Foucault analizó y el momento presente es que ya no se entiende que la prisión fracase continuamente en sus objetivos declarados. Se han establecido nuevos objetivos, de modo que se hace posible afirmar lo que anteriormente era impensable: ¡la prisión funciona! Sobre ese significativo vuelco en el pensar y en el ejercer el poder de punir es sobre el que Garland (2001, 2005) ha centrado buena parte de su trabajo en los últimos años. De acuerdo con el autor, hasta mediados de la década de los 70, los sistemas punitivos occidentales funcionaban bajo una configuración que él llama de “*penal-welfare*”, en la cual el objetivo declarado era el de rehabilitar al delincuente para la convivencia social. A partir de entonces, la imposibilidad de alcanzar ese propósito deja de imponer sofisticaciones al programa punitivo-reformador; el propio objetivo se reforma, pasando a ser concebido como la incapacitación, la anulación, la exclusión, la eliminación de individuos delincuentes en nombre de la seguridad de la sociedad. Pero, si el declive del ideal de rehabilitación es la marca actual de la pena de prisión, según el autor, este se insiere en un conjunto más amplio de reconfiguraciones. Y son esas reconfiguraciones las que reintroducen en la orden del día el problema de reformular las funcionalidades estratégicas de la prisión y los efectos más amplios del encarcelamiento.

Para abordar esas reconfiguraciones, Garland también reserva un lugar destacado a lo que acontece en el ambiente externo a la prisión, situándolas en lo que llama de “campo del control del delito y justicia penal”, una amplia red de agentes, instituciones, prácticas y discursos que se estructuran alrededor del crimen y de

su punición, desbordando muchos de los límites de los sistemas punitivos e incluso del propio Estado. Como objetivo de este trabajo, bastará presentar esquemáticamente algunas de las principales reconfiguraciones en ese amplio campo para hacerse una idea de los desafíos teóricos y analíticos que se presentan en la actualidad.

En primer lugar, Garland sugiere que la figura de la víctima pasa a ocupar una posición central en el campo del control del delito y la justicia penal, movilizándolo reformas legislativas y decisiones judiciales más severas. De este modo, las medidas punitivas son recalificadas como formas de retribución y protección de las víctimas reales y/o potenciales, en lugar de ser vistas como medios técnicos de rehabilitación de individuos infractores para la convivencia social. Ese movimiento va acompañado de una progresiva politización de la seguridad, esto es, el problema de la seguridad se va consolidando como una cuestión central en la vida política, económica y social, y todos los esfuerzos que se hacen en el sentido de promoverla son, al mismo tiempo, bien vistos y siempre insuficientes.

Esa obsesión por la seguridad la promueven políticos y personalidades públicas de los más diferentes matices ideológicos, que, basados en un gran y pretendido consenso –en aquello que juzgan que todos saben y comparten sobre el delito y la justicia–, pasan a ser cada vez más determinantes en la conformación de políticas y programas penales. El discurso técnico y especializado se desplaza a un segundo plano, de modo que las políticas criminales y penales pasan a ser formuladas en un tipo de discurso popular, populista, como respuestas simples y reacciones directas, ejemplares, calcadas de lo

real, de lo inmediato, de lo evidente, sin mayores problematizaciones. Esos agentes proclaman fundamentalmente afirmaciones como: ¡La prisión funciona! ¡Incapacita al criminal peligroso! ¡Venga a la víctima inocente! ¡Protege a la sociedad!

Al mismo tiempo, los saberes técnicos son movilizados para dar sustento a las nuevas políticas y, en ese movimiento, son reformulados, asumiendo para sí otros problemas y desafíos. A partir de la década de los 70, emerge un nuevo tipo de saber especializado que toma al infractor como un agente racional que aprovecha oportunidades delictivas que se le presentan en el ambiente, de modo que las causas del crimen ya no son atribuidas a macroprocesos sociales, sino a insuficiencias en las inversiones en controles situacionales, ambientales o de comportamiento. A partir de ese ajuste, se desarrolla una percepción generalizada de que los riesgos del crimen proliferan casi naturalmente en el ambiente, mientras se expande toda una infraestructura de prevención del delito, de seguridad personal y comunitaria. La acción policial deja de ser vista simplemente como el “combate al crimen”, pasando a ser considerada un servicio de distribución de seguridad.

La autosuficiencia y la exclusividad de la acción policial contra el crimen son cuestionadas, y pasa a incentivarse todo un ajuste sinérgico de diferentes actores locales y comunitarios, que, por otros instrumentos y en colaboración con la policía, pasan a ser vistos como estratégicos para la “seguridad pública”.<sup>10</sup> La sociedad civil y la iniciativa privada son llamadas a la tarea de colaborar con el control del delito, de modo que las fronteras institucionales del “Estado” se

diluyen y su monopolio sobre el control de la violencia es sustituido por una economía mixta de producción de la seguridad.

En ese nuevo “mercado abierto” de la seguridad, fuerzas policiales y empresas de seguridad privada, instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil comparten una misma racionalidad empresarial de prestación de servicios, focalizando recursos, estableciendo metas y apoyándose en indicadores de desempeño.

El resultado de ese amplio conjunto de vectores es un cada vez más intenso uso del encarcelamiento, acompañado por una ampliación de la duración de las penas; factores que elevan la población penitenciaria a niveles hasta entonces desconocidos. El encarcelamiento en masa, la ampliación de los parques penitenciarios y el incremento en las tasas de encarcelamiento son algunos de los efectos inmediatos de esas amplias reconfiguraciones que se articulan con la nueva convicción de que la prisión funciona. Es en ese contexto donde la prisión se torna una institución socializadora de amplias parcelas de la población, entrando a formar parte de la rutina de un número cada vez mayor de personas y a reestructurar sociabilidades familiares y comunitarias.

Ahora –y retomando la hipótesis productiva foucaultiana– si, para el siglo XIX, el secreto de la productividad de la prisión estaba en la eficacia invertida que aparecía como acusación de fracaso, en la propia producción de la delincuencia, a finales del siglo XX y principios del XXI, inversamente, tal vez el secreto de lo que la prisión masificada viene produciendo esté

en el fracaso escondido bajo la proclamación reiterada de que la prisión funciona. Por eso la importancia de que la investigación social se dirija hacia los vínculos, prácticas y significados sociales que se producen en función de una prisión que se pretende segregativa, anuladora, incapacitante. Es posible que, conociendo las trayectorias, estrategias de supervivencia y redes de sociabilidad de las personas afectadas –directa e indirectamente– por la prisión, se consiga desarrollar una nueva forma de describir y analizar los efectos más amplios del encarcelamiento en el contexto actual.

### Consideraciones finales

Es imposible, en los límites de este trabajo, hacer justicia a la riqueza y complejidad de los estudios y autores abordados. Sin embargo, tal vez sea ese un coste inevitable cuando lo que se pretende es movilizar la tradición teórica para asentar las bases de un abordaje crítico del presente. De este modo, sería razonable concluir este trabajo con tres ponderaciones sintéticas. En primer lugar, es preciso ponderar que, en las páginas precedentes, se ha pretendido tan solo explorar, en algunas de las más importantes formulaciones teóricas sobre el tema penal, argumentos, presupuestos y raciocinios que parecen contribuir a la elaboración de parámetros de análisis de los efectos sociales más amplios del encarcelamiento en la actualidad. En segundo lugar, se debe ponderar que las diferentes contribuciones teóricas no han sido movilizadas para ser integralmente refutadas, ni comprobadas, ni aplicadas, porque si, por un lado, es verdad que todas ellas –con sus potencialidades y limitaciones– son importantes para establecer referencias analíticas mínimas, por otro, ninguna de ellas

parece ser enteramente suficiente como modelo para el investigador interesado en comprender el renovado lugar de las instituciones carcelarias en la sociedad actual.

Finalmente, también es pertinente resaltar que, más que reseñar una bibliografía de referencia, este trabajo contiene críticas y propuestas. En él, se ha intentado apuntar a las insuficiencias de la “hipótesis de la desestructuración”, por un lado, por lo que deja escapar en el mundo empírico –por todo lo que no explica o reduce a la incompletud e imperfección en la trayectoria de

personas como Nina y Aisa –y, por otro, por la replicación en el ambiente externo de un modelo analítico-descriptivo formulado para dar cuenta de lo que pasa en el medio carcelario interno. Ante eso, nos propusimos desarrollar una perspectiva de análisis que incorporase, desde el principio, las dinámicas sociales externas a la prisión, buscando un abordaje más sistémico, que considerase los conflictos de clase y las relaciones de poder, que interpelase la funcionalidad estratégica del encarcelamiento y sus transformaciones y que concibiese un juego más complejo de relaciones entre el interior y el exterior de la prisión.

- 
- 1 *El artículo adapta cuestiones trabajadas en la disertación de maestría intitulada Alrededor y a través de la prisión: cartografías del dispositivo carcelario contemporáneo, defendida en 2010, en el Departamento de Sociología de la Universidad de Sao Paulo, bajo la dirección de la Profª Dra. Vera da Silva Telles.*
  - 2 *Todos los nombres son ficticios.*
  - 3 *Paquete con ropa, artículos de higiene personal y alimentos llevado por un familiar al preso.*
  - 4 *Para una reflexión sobre el sistema penitenciario catalán a partir de la trayectoria de vida de Aisa, ver Godoi (2008).*
  - 5 *Experimento de simulación de una prisión, con voluntarios desempeñando los papeles de presos y vigilantes.*
  - 6 *Los resultados del experimento están disponibles en: <<http://www.prisonexp.org/>>. Consulta realizada en mayo de 2010.*
  - 7 *Más que designar una necesaria superioridad analítica ante la hipótesis de la desestructuración, el adjetivo “productivo” quiere enfatizar la heterogeneidad de otro campo de problematización, que confiere pertinencia a otros elementos empíricos y teóricos.*
  - 8 *La prisión no reduce la criminalidad, provoca la reincidencia, fabrica delincuentes, permite su organización colectiva, etc.*
  - 9 *El objetivo de la prisión es transformar a los individuos; los presos deben ser separados según sus especificidades; la duración de la pena debe variar según los progresos del individuo; el preso debe trabajar y educarse; los profesionales de la prisión deben estar especializados; y el egreso de la prisión debe recibir asistencia para no reincidir.*
  - 10 *Para una discusión acerca de los recientes desplazamientos en las prácticas policiales, ver: O'MALLEY, P.; HUTCHINSON, S. (2007). Sobre el creciente involucramiento de la comunidad local en las políticas de seguridad, ver: ROSE (1996).*

## Referencias bibliográficas

CHIES, L. A.; BARROS, A. L.; LOPES, C. L.; OLIVEIRA, S. Prisionalización e sofrimento dos agentes penitenciários: fragmentos de uma pesquisa. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 52, p. 309-335, 2005.

CLEMMER, D. **The prison community**. New York: Holt Rinehart and Winston, 1958.

COMFORT, M. In The Tube of San Quentin: the “secondary prisonization” of women visiting inmates. **Journal of Contemporary Ethnography**, v. 32, n. 1, p. 77-107, 2003.

DUFEE, D. The correctional officer subculture and organizational change. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, n. 11, p. 155-172, 1974.

EDWARDS, A. Inmate adaptations and socialization in the prison. **Sociology**, v. 4, n. 2, p. 213-225, 1970.

ELLIS, D. The prison guard as a carceral Luddite: a critical review of the MacGuigan Report on the penitentiary system in Canada. **Canadian Journal of Sociology**, v. 4, n. 1, p. 43-64, 1979.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. Tradução de Raquel Ramalheite. 29ª ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

GARLAND, D. (Org.) **Mass imprisonment**: social causes and consequences. London: SAGE, 2001.

\_\_\_\_\_. **La cultura del control**: crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Tradução de Máximo Sozzo. Barcelona: Gedisa, 2005.

GODOI, R. Entre el hogar y la cárcel: una historia de vida (des)estructurada por las instituciones penitenciarias. **Quaderns-e de l'ICA**, 11-a. [on-line]. Disponível em: <<http://www.antropologia.cat/node/6079>>. Acesso em: jun. 2010.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva, 1974.

HULING, T. Building a prison economy in rural America. In: MAUER, M.; CHESNEY-LIND, M. (Orgs.). **Invisible punishment**: the collateral consequences of mass imprisonment. New York: New Press, p. 197-213, 2002.

JACOBS, J.; RETSKY, H. Prison guard. **Journal of Contemporary Ethnography**, v. 4, n. 1, p. 5-29, 1975.

KAMINSKI, M. (Games prisoners play: allocation of social roles in a total institution. **Rationality and Society**, v. 15, n. 2, p. 188-217, 2003.

LOPES, R. **Atualidades do discurso disciplinar**: a representação da disciplina na fala dos agentes penitenciários. Tese (Mestrado). São Paulo, Faculdade de Psicologia, USP, 1998.

MAUER, M. The causes and consequences of prison growth in the United States. **Punishment & Society**, v. 3, n. 1, p. 9-20, 2001.

MAUER, M.; CHESNEY-LIND, M. (Orgs.). **Invisible punishment**: the collateral consequences of mass imprisonment. New York: New Press, 2002.

MYASHIRO, S. **Filhos de presidiários**: um estudo sobre estigma. Tese (Mestrado). São Paulo, Faculdade de Educação, USP, 2006.

O'MALLEY, P.; HUTCHINSON, S. Reinventing prevention: why did “crime prevention” develop so late? **British Journal of Criminology**, n. 47, p. 373-389, 2007.

OSPDH – Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans. **La cárcel en el entorno familiar** - Estudio de las repercusiones del encarcelamiento sobre las familias: problemáticas y necesidades. Barcelona: Quaderns de Barcelona, 2006.

ROSE, N. The death of the social? Re-figuring the territory of government. **Economy and Society**, v. 25, n. 3, p. 327-356, 1996.

RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. **Pena y estructura social**. Tradução de Emílio García Mendez. Bogotá: Temiz, 1984.

SYKES, G. **Society of captives**: a study of a maximum security prison. Princeton: Princeton University Press, 1958.

THOMPSON, A. **A questão penitenciária**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

TRAVIS, J.; WAUL, M. (Orgs.). **Prisoners once removed**: the impact of incarceration and reentry on children,

families, and communities. Washington DC; Urban Institute Press, 2003s.

WHEELER, S. Socialization in correctional communities. **American Sociological Review**, v. 26, n. 5, p. 697-712, 1961.

ZIMBARDO, P.; HANEY, C.; BANKS, C. Interpersonal dynamics in a simulated prison. **International Journal of Criminology and Penology**, n. 1, p. 69-97, 1973.

# Para una reflexión sobre los efectos sociales del encarcelamiento

Rafael Godoi

## Resumo

**Para uma reflexão sobre os efeitos sociais do encarceramento**

*O artigo discute os efeitos sociais mais amplos do encarceramento, principalmente para as famílias e comunidades de origem dos presos. Diferentes perspectivas teóricas sobre a prisão e seus efeitos são exploradas em seus fundamentos, potencialidades e limites, com o objetivo de contribuir na construção de uma abordagem crítica sobre o tema na atualidade.*

**Palavras-chave:** *Prisão. Efeitos sociais. Perspectivas teóricas. Prisionização.*

## Abstract

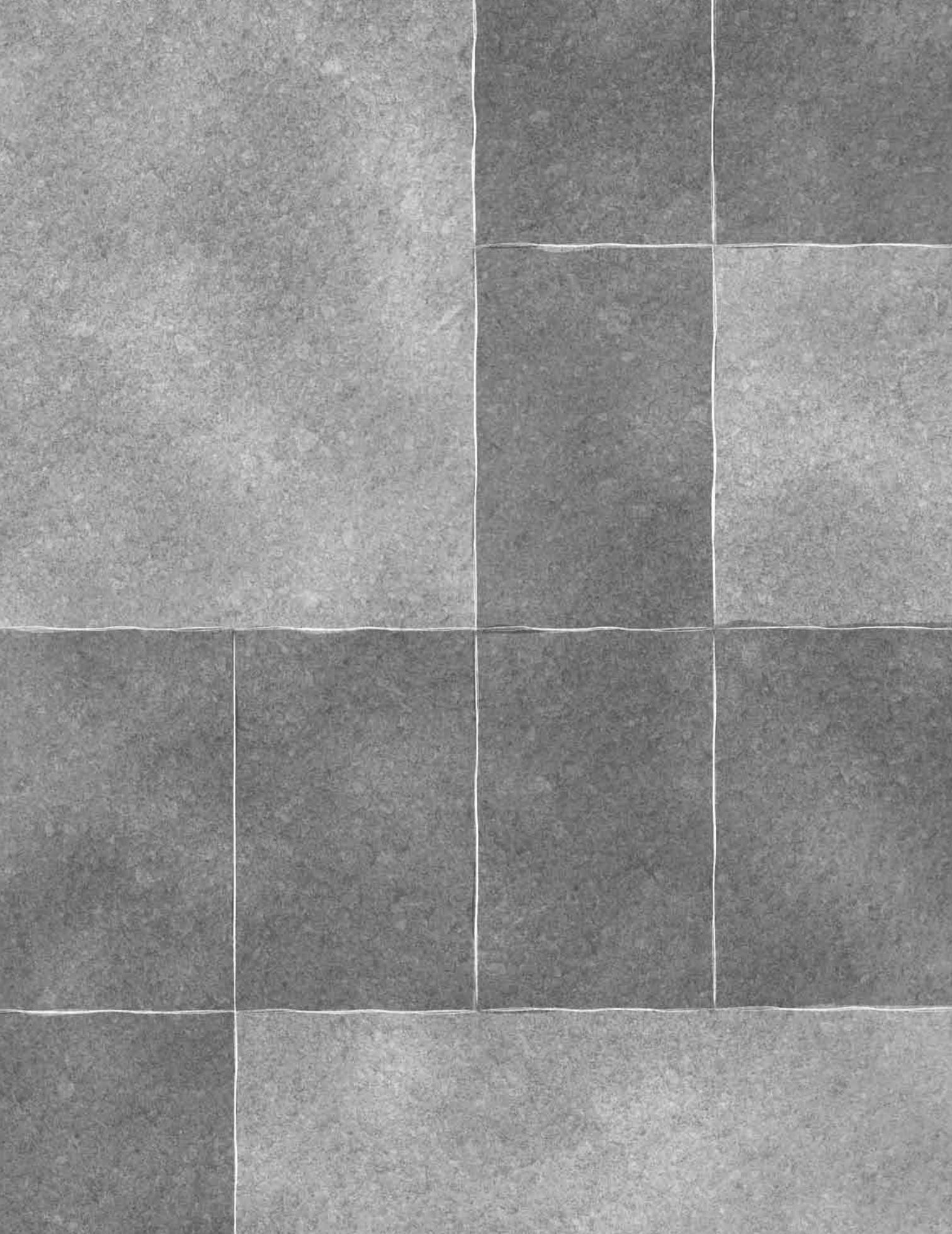
**A reflection on the social effects of imprisonment**

*This article discusses the broader social effects of imprisonment, especially for the families of prisoners and their communities. Different theoretical perspectives on imprisonment and its effects are explored, including their foundations, potentials and limits. The goal is to provide a contribution to the construction of a critical approach on this topic for the present time.*

**Keywords:** *Prison. Social effects. Theoretical perspectives. Prisonization.*

**Fecha de recepción:** 09/12/2010

**Fecha de aprobación:** 29/01/2011



# Los policías y el segundo empleo: la formación de redes de trabajo paralelo de seguridad

## Daniel Chaves de Brito

*Daniel Chaves de Brito es profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y del Programa de Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Pará.*

*Belém – Pará - Brasil*

*✉ [dnlbrito@globo.com](mailto:dnlbrito@globo.com)*

## Jaime Luiz Cunha de Souza

*Jaime Luiz Cunha de Souza es profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y Programa de Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Pará.*

*Belém – Pará - Brasil*

*✉ [jlcsouza02@yahoo.com.br](mailto:jlcsouza02@yahoo.com.br)*

## Roseane Magalhães Lima

*Roseane Magalhães Lima tiene maestría en Ciencias Sociales por el Programa de Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Pará (PPGCS/UFGA).*

*Belém – Pará - Brasil*

*✉ [angel33anne@hotmail.com](mailto:angel33anne@hotmail.com)*

### Resumen

*El objetivo de este trabajo es presentar un perfil de las redes de absorción de policías en el denominado segundo empleo, o actividades de seguridad ejercidas paralelamente al trabajo policial. El ejercicio de la actividad paralela lo atrae un mercado de trabajo muy específico, capaz de incluir una fuerza de trabajo bastante especial, como la ejercida por los agentes de la seguridad pública. Para demostrar la importancia de esta cuestión, tenemos como estudios de caso a la Policía Militar del Estado de Pará. En primer lugar, se explorará la formación de las estructuras paralelas de trabajo; en segundo lugar, se presenta la relación entre los principales actores que componen la estructura del segundo empleo; y, por último, se localizarán algunos sectores de la economía que emplean policías como personal de seguridad.*

### Palavras-chave

*Trabajo policial. Redes. Actividad paralela.*

**E**l segundo empleo, en lo sucesivo también trapicheo, (actividades de seguridad privada ejercidas paralelamente al trabajo policial)<sup>1</sup>, no es algo desconocido en las corporaciones policiales, tanto en las Policías Militares, como en los Bomberos Militares y Policías Civiles en Brasil (MUSUMECI, 1998: 15). Eso es tan recurrente que algunos Estados intentaron legalizar y organizar ese tipo de actividad.<sup>2</sup> No obstante, cuando se discute esa cuestión en el centro del debate sobre las estructuras policiales, surge la pregunta: ¿qué les lleva a los policías a abdicar de sus días libres, de su momento de ocio y de su familia, con repercusiones significativas para su salud, corriendo el riesgo de transgredir los Reglamentos de las Corporaciones, en busca de una ganancia extra? El telón de fondo de ese problema es inmediatamente vislumbrado por la cuestión salarial. Los bajos salarios, sobre todo los que se les paga a los policías de menor graduación, son intensivamente usados como argumento para justificar la participación en redes de servicios privados paralelos que surgen dentro de las corporaciones.

No obstante, una hipótesis bastante plausible, en este caso, es que este empleo ilegal solamente se les arrima a los policías por el simple hecho de ser policías. El ejercicio de la actividad paralela lo atrae un mercado de trabajo muy específico, capaz de incluir a una fuerza de trabajo bastante especial, como la ejercida por los agentes de seguridad pública. Para demostrar la importancia de esa cuestión, tenemos como estudios de caso

a la Policía Militar del Estado de Pará. Inicialmente, en este artículo, procuramos explorar la formación de las estructuras paralelas de trabajo, a continuación se presentará la relación entre los principales actores que componen la estructura de este empleo ilegal y, por último, se localizan algunos sectores de la economía en que la presencia de policías es siempre recurrente.

### **La corporación policial y la estructura del trapicheo**

En el análisis de algunos puntos del Código de Ética y Disciplina de la Policía Militar de Pará, se identificaron algunos mecanismos que llaman la atención sobre las características de la burocracia moderna. Específicamente, cabe aquí resaltar el principio de la impersonalidad (WEBER, 1980: 16). Cuando se trata de instituciones burocráticas apoyadas en el principio de la organización racional, el funcionario “obedece no a la persona en virtud de su propio derecho, sino a la regla estatuida” (WEBER, 1997: 129). Condeciente con ese precepto, el Código de Ética y Disciplina de la Policía Militar de Pará determina en su artículo 18, inciso 36, que el comportamiento del policía militar debe acatar lo siguiente: “Celar por el buen nombre de la Policía Militar y de cada uno de sus integrantes, obedeciendo y haciendo obedecer los preceptos de la ética policial-militar”. El inciso 37 refuerza ese carácter de una relación dirigida a la institución y destaca que el policía militar debe “De-

dicarse integralmente al servicio policial-militar y ser fiel a la Institución a la que pertenece, aun con el riesgo de la propia vida”.

En el artículo 18, inciso 16, del Código de Ética y Disciplina de la Policía Militar de Pará, esa norma se plantea de forma bastante evidente: el policía militar debe “Abstenerse del uso del puesto, o graduación o función para obtener facilidades personales de cualquier naturaleza o para encaminar negocios particulares o de terceros”. Por el Código, su función debe estar dirigida a “Actuar con devoción al interés público, poniéndolo por encima de los deseos particulares”. Y aún prevé como una de las transgresiones más graves el ejercicio de cualesquiera actividades que no sean inherentes a las funciones del policía.<sup>3</sup>

Por esa lógica, el “trapicheo” o el ejercicio de la actividad de seguridad privada paralela está en divergencia con las normas que determinan los preceptos del comportamiento del policía militar, pues se trata de “encaminar negocios particulares o de terceros”. Entonces, ¿por qué esa actividad, que no niegan ni desconocen las instituciones de seguridad pública, ha pasado a ser aceptada como parte “legal” de las actividades de los policías militares?

La investigación realizada intenta mostrar esa realidad a partir de la visión de un extracto específico de policías militares, compuesto por el plantel de soldados. En esta horquilla de la jerarquía están los soldados, los cabos, los sargentos y los subtenientes. Pero las actividades paralelas de seguridad privada no están circunscritas solamente a los soldados, pues, como se ha observado en las entrevistas, existen oficiales que forman parte de esas redes de trabajo.

Nos creemos que no, pero hasta los oficiales trapichean. Claro, ellos también trapichean. Yo conozco a un montón que trapichea. Trapichea con soldados. Estos que trapichean con el soldado y que son amigos del soldado. Siempre allí conversando con soldados, ellos están del lado de los soldados y no de los oficiales. Como todo mundo dice: la Policía es de los oficiales. ¡Es verdad! Yo cuando trapicheé, lo hice con el teniente. Él con nosotros. (Soldado, ocho años de servicio).<sup>4</sup>

La representación de esa relación de propiedad, que relata el soldado, tiene dos momentos importantes. En primer lugar, el soldado es el grado más bajo en la jerarquía de la institución y, por lo tanto, tiende a interpretar su papel como aquel que solo cumple órdenes. En segundo lugar, como los oficiales disponen de mecanismos más sumarios de aplicación de medidas disciplinarias, su actuación funcional acaba siendo distorsionada en la visión de sus subordinados, que confunden la autoridad del puesto con la de propietario de un cargo. Aunque haya referencia a un teniente que supuestamente está del “lado” de los soldados, de un modo general prevalece el discurso del conflicto, como en el trecho que sigue, extraído del relato de otro soldado:

En Pará, donde los soldados rasos no confían en los oficiales, y los oficiales no confían en los soldados rasos, cuando desgraciadamente no hay confianza, entonces, qué decir, ninguno de ellos juega en el mismo equipo. En cualquier momento, puede pasar lo peor: uno puede abandonar al otro, porque no existe confianza del uno en el otro, porque hay una distancia muy grande entre uno y otro, entre oficial y soldado. Los oficiales quieren ser demasiado y consideran a los soldados como si fuesen una basura. En realidad no es así. En realidad quien debe ser

más valorado dentro de un cuartel es justamente los soldados. Son ellos los que van a las misiones “chungas” que tienen, que son muchas. Los oficiales solo ponen a los soldados para ir allí a morir, ellos no van. Están comandando de otra manera, quien va al cuerpo a cuerpo, quien va al tiroteo de verdad, frente a frente, son los soldados. Solo el soldado va, solo el soldado es el que muere. (Soldado, un año de servicio).

La separación entre soldados y oficiales, a primera vista, parece dividir dos mundos en dimensiones extremadamente diferentes. Sin embargo, hay una complementariedad de intereses. Los policías militares envueltos en la actividad paralela de seguridad privada atienden fundamentalmente un mercado de trabajo generado por eventos y fiestas en general, que tienen lugar los fines de semana. De este modo, surge la necesidad de intercambio de turnos laborales y es en ese momento cuando funcionan los enchufes, las llamadas “peixadas”. El “pez” (peixe) es una figura que recibe la protección de alguien que forma parte de puestos clave. De ese modo, es posible intercambiar el turno de servicio y conseguir transferencias a órganos de la institución donde no se exige cumplir turnos de servicio los fines de semana. Hay una relación de “lealtad” y un trueque de intereses: por el lado de los soldados, la garantía de que los horarios de trabajo no interrumpen la actividad del “trapicheo”; por el lado de los oficiales, la prestación de pequeños servicios personales. Esa relación es el telón de fondo que asegura la existencia del “trapicheo”.

La prestación de servicios de seguridad privada ejercida paralelamente al trabajo policial, que desencadena el relajamiento del sistema de control social estatal, ha dispuesto un merca-

do de seguridad privada para los policías. Pero existen algunas especificidades que precisan apuntarse. En primer lugar, la demanda recae sobre los policías, antes que nada, porque estos poseen instrucción y entrenamiento para esta actividad, tienen licencia de armas de fuego y disponen de una red de contactos con policías que hacen la vigilancia ostensiva. Eso puede ser constatado en este relato:

El policía cuando trapichea, va armado, nadie va a quitarle el arma. Cuando trabajé en uno, yo les invitaba a una merienda a los tipos de los coches, porque los de los coches dan seguridad al del “trapicheo”, o sea, el tipo del “trapicheo” hace la comunicación con el dueño del mercado y la Policía. (Cabo, 15 años de servicio).

Además, existen dos dimensiones de esa incorporación del trabajo de seguridad privada. Por un lado, están las empresas que encuentran, en el policía, una mano de obra ya adiestrada y disciplinada. Para Viviane Cubas (2005: 145), “hay una cierta dependencia entre los vigilantes y los policías, en que uno colabora con el servicio del otro, porque, en muchos casos, los vigilantes son los primeros que contactan con la Policía. Hay, también, una colaboración directa de policías que ‘trapichean’ en las empresas, en actividades distintas a las de vigilancia”.

Por otro lado, el mercado de prestación de servicios de seguridad particular es bastante difuso y atiende a un abanico de opciones diversificado, como guardaespaldas, guardias de seguridad de supermercado, escuelas, iglesias, farmacias y domicilios particulares en general, pero, ciertamente, son los eventos, tales como conciertos y fiestas de fines de semana, los que hacen que aumente la demanda. Lo que llama la atención en esa lista es la presencia de las iglesias. Las denominaciones

religiosas, sobre todo pentecostales y neopentecostales, suelen recaudar, en días de grandes celebraciones, cantidades significativas de dinero y, por esa razón, han sido objeto de robos. En la investigación, esa demanda fue confirmada por los propios policías:

La propia función del policía lo favorece. ¿Cuál es la otra categoría que te deja “trapichear”? ¿Otra categoría no te deja! Pero la de policía te deja. Te deja hacer un servicio de seguridad allí: en una farmacia, en un bingo, ganas 30 aquí, 20 allí. La propia función te permite eso, te lo facilita. ¿Quién no quiere a un policía al frente de su supermercado haciendo eso? Porque el policía es alguien respetable, anda armado, ¿entiendes? Tiene los contactos con el vehículo patrulla. Rápido. Lo hace más fácil. (Sargento, 18 años de servicio).

Con esto, se demuestra que el mercado de trabajo de seguridad privada dirige su interés a la contratación de agentes de seguridad pública por una razón muy simple: el uso del arma. La cuestión más importante es que se trata de un mercado informal, es decir, el trabajador no necesita firmar un contrato laboral y, por lo tanto, parece que esta actividad es una extensión de su propia vida profesional. Como se trata de un profesional adiestrado y preparado por el Estado, que se vincula a una institución que le legaliza el uso de armamento y lo separa de los demás ciudadanos por el uso simbólico del uniforme, se puede decir que en ese nivel está habiendo un uso privado de bien público (MARTINS, 1994; FAORO, 2001; HOLANDA, 1998). Es interesante señalar que existen relatos en que el policía militar menciona que hay hasta quien prefiere usar el uniforme militar cuando ejerce esa actividad.

Es aquella historia. Sabemos cuándo vemos a un delincuente y él sabe cuándo ve a un policía; por más que el policía intente cambiar el corte de pelo, la postura, la postura del policía, los modos. Y hay policías que no pierden el tiempo en vestirse de paisano; se va al “trapicheo”, por más que lleve unos tejanos, va con una camisa negra en la que está escrito Policía. Queda claro que quiere mostrar que es policía. Yo no, yo siempre lo he hecho con la camisa de paisano mismamente. (Soldado, ocho años de servicio).

A partir de este punto, hacemos el seguimiento del relato de los policías, procuramos describir la estructura de funcionamiento del “trapicheo”, cómo se organizan los grupos y, sobre todo, cómo se reconfigura la figura de la estructura militar para prestar un servicio eficiente de seguridad privada. Todo empieza cuando un empresario o el promotor de eventos, que ya conoce a los policías que trabajan de guardias de seguridad privada, o por medio de un “intermediario”, hace un contacto inicial y presenta las condiciones de trabajo. A este se le conoce como el “patrón”. El contrato siempre se establece informalmente, basado en el criterio de la confianza. El contratante, en el esquema de trabajo, es el “dueño del trapicheo”. Este pasa a asumir toda la organización y la contratación del personal que compondrá el grupo de seguridad que prestará el servicio.

No es él el que escoge. Queda a mi criterio. Soy yo quien escoge al personal para trabajar. Yo tomo a las personas de confianza, hasta porque tratar con dinero, saber que dinero es una cosa difícil. (Sargento, 19 años de servicio).

El “dueño del trapicheo” es el llamado “hombre de confianza” del propietario del establecimiento o del evento (el “patrón”), pero muchas veces nece-

sita encargarse de varios esquemas de seguridad al mismo tiempo y, en ese caso, nombra a un “gerente del trapicheo”, que es siempre un policía de su entera confianza, normalmente alguien que ya forma parte del grupo hace más tiempo, es decir, alguien que, desde el punto de vista del “dueño del trapicheo”, no sería sospechoso y podría ser capaz de hacer un trabajo eficiente. Este también puede nombrar a un “subgerente”.

En función de la complejidad de algunos servicios, el “dueño del trapicheo” nombra a un “jefe de seguridad”, que es el componente del equipo que posibilita al “dueño del trapicheo” una fiscalización y control sobre los demás guardias de seguridad del establecimiento privado. Esa división de trabajo ocurre debido a la complejidad del servicio ejercido y por la necesidad de lidiar con un gran contingente de miembros en el equipo. El “jefe de seguridad” coordina un equipo menor, que se encarga de la seguridad de una determinada área de actuación dentro de la fiesta, u otra actividad que exige división e integración del trabajo.

Yo no comandaba, era otro. Sobre todo porque yo no quería responsabilidad, pero cuando en mi patrulla de fiesta, yo era el comandante, yo era sargento, había más soldados, había más cabos, entonces yo tomaba a un soldado y quedaba volante, lleno de mesas. Esa mesa justo ahí. Entonces no sé qué, el personal empezaba aquel jaleo, a hablar alto. Entonces me llegaba muy cerca, agarraba a aquel más revoltoso, y le preguntaba: ¿ESTÁ HABIENDO ALGÚN PROBLEMA EN EL GRUPO? (Sargento de la reserva, 30 años de servicio).

No, nos quedábamos siempre en grupo, dos para acá, uno para allá o para acá. Siempre atento en la dirección, para que en una situación no

nos pillen de sorpresa; y siempre atento, a todo y a todos. (Sargento, 19 años de servicio).

En la composición del equipo, aparece la figura del “guardia de seguridad” propiamente dicho. Ciertamente son los más numerosos. Aunque sean en su mayoría policías, hay también civiles en ciertos equipos. En el lenguaje interno del “trapicheo”, a los guardias de seguridad que no pertenecen a la institución militar se les denomina “Paraguay” (una referencia a los productos falsificados)<sup>5</sup>. El guardia de seguridad “Paraguay” está estigmatizado por los demás y ocupa un lugar secundario dentro del equipo.

Está la Policía del Paraguay: son guardias de seguridad que, a veces, dicen que son policías, pero no lo son, son falsos policías. A veces, van armados. (Cabo, 15 años de servicio).

Un guardia de seguridad cuando pasa a hacer un servicio (farmacia, mercado, comercio) por hacer tantos servicios empieza a conversar con otros policías y descubre los cuarteles, los lenguajes. Ellos se creen que son policías, les gustaría ser policías. Empiezan a actuar como un policía y a decir que son policías. (Cabo, 15 años de servicio).

En este sentido, lo que se quiere destacar es la falta de autenticidad, o sea, que se trata de un falso policía. El policía “Paraguay” es siempre un amigo, un pariente o tiene alguna relación personal con el “dueño del trapicheo”. Pero esa situación no siempre repercute de forma positiva en el equipo. Por ese motivo, prevalece cierto espíritu corporativo, como se puede observar en esta declaración:

Solo contrato a policías, solo me gusta trabajar con policías, los policías se entienden. Los civiles son otra cosa, ni conocen la disciplina, la doctrina. Si nosotros ponemos una cosa, nosotros sa-

bemos cómo es. Yo siempre digo esto, yo siempre pongo lo otro. (Soldado, ocho años de servicio).

En la prestación de servicios de seguridad privada por policías, esto es, en la estructura del “trapicheo”, el “patrón” y el “intermediario” no forman parte directamente del equipo. En esa condición más indirecta en relación con el “trapicheo”, la investigación detectó a un equipo que es de una importancia capital para prestar un servicio eficiente. Se trata del “apoyo”, que corresponde, efectivamente, a los equipos de policías que están de servicio en la vigilancia ostensiva y forman parte del patrullaje de los barrios. En ese caso, debe haber una total interacción entre los policías de guardia y los que están trabajando en el “trapicheo”.

Eh, policía, ¿qué está haciendo ahí? -Teniente no le voy a mentir, estoy haciendo mi “trapicheo”, pero el “trapicheo” está sin problemas, ¡gracias a Dios! Por ahora. Lo llevaba con el dueño de la fiesta. Llegaba: Mirad, chicos, un teniente del PATAM (Patrulla Táctica Metropolitana), está dando un apoyo ahí en la calle y tal, ¡márchese! Se quedaba allí. Entonces, el tipo de la fiesta: Tome teniente, de su refresco, denos ese apoyo. Quiere decir que de vez en cuando el vehículo patrulla iba, hacía su trabajo normal. Pero estaba allí en el área, de vez en cuando pasaba por allí. Los chicos veían que la Policía estaba siempre presente no había ningún problema. (Sargento, 19 años de servicio).

El funcionamiento y la prestación de servicios se completan con la presencia directa de la institución. En ese sentido, la práctica del uso privado de bienes públicos sigue de forma efectiva. Analizando el Brasil contemporáneo, José de Souza Martins muestra que hay una persistencia de esa cuestión en las relaciones sociales brasileñas. Según el autor, “en Brasil la distinción entre lo público y lo pri-

vado nunca llegó a constituirse, en la consciencia popular, como distinción de derechos relativos a la persona, al ciudadano. Al contrario, fue una distinción que permaneció circunscrita al patrimonio público y al privado” (MARTINS, 1999: 21).

## Las relaciones entre la estructura del “trapicheo” y la institución policial

Las relaciones sociales, laborales y, sobre todo, institucionales se ven redefinidas en la actividad del “trapicheo”. La estructura organizacional de la institución militar, regida por la jerarquía y disciplina, en algunos casos y en determinadas circunstancias son invertidas o incluso readaptadas según criterios de confianza, prevaleciendo una obediencia a la estructura interna del grupo que se encarga del “trapicheo”. En palabras de los “dueños del trapicheo” hay siempre una referencia muy clara a esa cuestión:

Como yo siempre digo allí, aquello es trapicheo, completamente diferente al cuartel. Como trato a un niño y a un viejo o a un hombre con respeto, allí no va a ser diferente. Allí no tiene nada que ver con el cuartel, allí hay sargentos. Pero el que manda soy yo (Soldado, ocho años de servicio).

No, porque ellos atienden a nuestras peticiones, dentro del respeto. Es el subteniente, yo soy sargento, y punto. Pero ahí cuando se transmiten las órdenes, nosotros no estamos mirando la patente (Sargento, 19 años de servicio).

Como en el “trapicheo” no existe reglamento escrito, legalmente instituido, valen los acuerdos establecidos en la base de la confianza. La famosa “la confianza” se superpone a todas las relaciones dentro de la estructura, en la contratación entre el “patrón” y el “dueño del trapicheo”, pero ciertamente donde esta se torna fundamental es en el reclutamiento de

los “guardias de seguridad”. Aquí prevalecen las relaciones personales y las recomendaciones. Cuando se le pregunta a un “dueño de trapicheo” como se escoge a su equipo, este responde:

Es por el día a día, sí. Ya es tradición. Este colega al que yo pongo allí, yo confío más en él que en mí. El tipo es muy competente, preparado y profesional. (Cabo, 17 años de servicio).

Yo tengo un equipo bueno, un equipo bueno, de confianza. Saben que si hace falta se perjudican por tu causa, yo también. Buscamos más celar por nuestra integridad, después viene el patrimonio. El patrimonio se puede reponer, pero la vida del compañero... Yo me considero un profesional. (Cabo, 17 años de servicio).

¡Virgen Santa! Eso es lo primordial. Tenemos que saber cuándo se contrata a un policía, tenemos que saber sus antecedentes. ¡Entre nosotros también hay bandidos! ¡Muchos bandidos! (Cabo, 17 años de servicio).

Por el contenido de estos relatos, es fácil sacar la conclusión de que dentro de la corporación existe una especie de archivo informal, que intenta clasificar a los policías por la conducta. Entre todos los elementos para contratar a un guardia de seguridad o a un equipo, lo que aparece de forma decisiva es la confianza. La convivencia en las jornadas de trabajo es, ciertamente, uno de los elementos que permiten forjar grupos dentro de la institución que se orientan por un interés común. Conforme apuntan las declaraciones que aparecen a continuación, la relación de confianza es la que nortea toda la dinámica de inserción en los grupos que actúan en la actividad del “trapicheo”.

Intento escoger a aquellas personas más cercanas a nosotros, de confianza, como yo escogí al subte-

niente y al cabo. El subteniente trabaja hace tres años con nosotros, al personal de allí les gusta mucho, el cabo también, trabajan conmigo hace mucho tiempo, entonces, así, un tipo bueno para el trabajo, a la hora de una emergencia, se garantiza que va a responder. (Sargento, 19 años de servicio).

Este relato muestra la existencia de redes orientadas por criterios personales funcionando dentro de las instituciones policiales. Las expresiones “están de mi lado”, “personas con quien ya he trabajado” y “personas más cercanas a nosotros” evidencian la forma peculiar y específica de reclutamiento para la actividad del “trapicheo”. En ese contexto, es posible establecer una vinculación directa entre el servicio del “trapicheo” y la propia funcionalidad de la institución policial.

Mientras en la institución el desvío de conducta puede dejarse en un segundo plano, en la estructura del “trapicheo” esta se lleva extremadamente en serio. Así, cuando algo abona contra el comportamiento de un miembro del equipo, este es inmediatamente exonerado.

En el MOLAMBO DE LA SUERTE también llegó a estar con nosotros, solo que el dueño del MOLAMBO DE LA SUERTE nos pidió información sobre él, le dijeron algo sobre él, y dijo que ya no lo quería más allí. Le mandó salir. (Soldado, ocho años de servicio).

El reclutamiento para la actividad del “trapicheo”, además del criterio de la confianza y de la conducta correcta, también depende fundamentalmente de relaciones estrechas entre los que organizan el trabajo. En nuestra recopilación de datos quedó clara la existencia de algunos policías clave para conseguir entrar en esa actividad.

Allí hay alguien que trata con eso directamente.

Allí hay un sargento al que basta dirigirse, un sargento de la (...), lo llaman el REY DEL “TRAPICHEO”, todo “trapicheo” que hay generalmente tiene que ver con él. Solo hay que hablar con él para que te consiga un puesto sin ningún problema. (Soldado, ocho años de servicio).

Nosotros los conseguimos siempre a través de este sargento, siempre es él. A veces hay otro oficial que también trata con eso, nos consigue algunos. Nos pregunta si queremos ir, si necesitamos el dinero, porque el salario no es gran cosa, buscamos otra forma también de incrementar el salario, ¿no? (Soldado, cinco años de servicio).

Llegó y me llamó, el coronel: necesito tu servicio. Dime, dijo él, así, ya es la hora, ya. Aunque esté de servicio hago lo que sea para cambiar el turno. Yo voy. (Sargento, 19 años de servicio).

Se destaca, en estos relatos, la obediencia a la autoridad del oficial superior. En la expresión “Aunque esté de servicio hago lo que sea por cambiar el turno. Yo voy”, se ve que los policías están vinculados por una red paralela de relaciones personales, que se desplazan más allá de la estructura de la Policía. Para atender a esa llamada o para incluirse en la estructura del “trapicheo”, surgen una serie de actuaciones que relegan a un segundo plano la estructura de ordenamiento del servicio del policía. Aunque el policía del testimonio no indique qué tipo de servicio prestará, queda claro que la organización policial tiene que interactuar con las exigencias de esta institución paralela que organiza la estructura del “trapicheo”.

La relación entre la organización policial y la organización paralela del “trapicheo” lleva a que se cree una mentalidad policial en que la pres-

tación del servicio paralelo cobra realmente una importancia significativa. Hay policías, como está registrado en el testimonio mostrado a continuación, que destacan que es en el trabajo paralelo donde el policía intenta profesionalizarse.

Yo aprendí a ser policía haciendo trapicheos. Es en la calle donde aprendemos a ser policías. Porque en el CFAP, de policía, propiamente, no me enseñaron nada, ¡nada de nada! ¡Disparar! Yo nunca tuve clases de tiro en el CFAP. Yo aprendí a disparar en el patio de mi vecino, y también haciendo los trapicheos. Yo aprendí a disparar así, porque en el CFAP, sinceramente, cuando nos licenciamos está la carga horaria, las clases, había allí de tiro también, como si hubiésemos hecho tiro. Nunca di ni un disparo siquiera en el CFAP, de mi pelotón fueron todos, tuvieron 10 pelotones, si fue la mitad ya fueron muchos los que dieron un disparo. (Soldado, ocho años de servicio).

Al destacar la importancia que el servicio paralelo asume en lo cotidiano del trabajo policial, se nota que es imposible que el policía no institucionalice dos fuerzas en el imaginario del “ser policía” (MUNIZ, 1999; PONCIONI, 2004). Si, por un lado, el agente de seguridad pública encuentra en la actividad paralela una forma de especializarse, entrenarse y vivir la rutina de la profesión, por otro, encuentra en esta actividad una manera de ganar dinero. El mercado de seguridad privada es bastante interesante y responde a las necesidades más inmediatas de la falta de dinero.

Lo primero en nuestro empleo, en este caso, en el estado, paga por mes; y en el trapicheo generalmente cobramos por semana, por quincena. Donde yo iba cobraba todos los días, cuando terminaba, me duchaba. (Soldado, ocho años de servicio).

Como se ha destacado anteriormente, la cuestión salarial va por delante como justificación para que el policía se integre a las redes de servicio paralelo de seguridad. Aquí defendemos la idea de que lo que realmente ejerce una fuerza atractiva para esa actividad es el creciente mercado de trabajo que atrae esa mano de obra. Un hecho emblemático en el Estado de Pará es la Ley estatal n. 6.830, del 13 de febrero de 2006, que dispone sobre la creación de la gratificación de complemento de jornada para las operaciones especiales de las Policías Civiles y Militares. Esa ley le permite al policía militar vender sus horas de descanso a la institución policial militar, por medio de los servicios extraordinarios –hora extra reconocida como trapicheo– autorizados por el Estado. Entre los policías, esa ley acabó siendo conocida como “el trapicheo del Jatene”, una referencia al exgobernador Simão Jatene (PSDB), que gobernó el Estado de 2003 a 2006.

En el caso del llamado “trapicheo del Jatene”, si era una política que tenía como objetivo disminuir el impacto del trabajo paralelo en la institución, sirvió para reforzar mucho más en el imaginario del policía militar que el uniforme, el dominio simbólico de un poder ostentado por la institución militar, es la clave para entrar en el mercado de trabajo de la seguridad privada.

¡No! Porque yo gano mucho más que mi salario de la Policía; y mis dietas allá son mucho más que las dietas del Jatene. Y dietas del trapicheo del Jatene es una cosa que no se sabe cuándo vamos a cobrar o cuándo nos las van a pagar. Entonces no tiene fundamento hacerlo, yo digo que nunca voy a hacerlo, pero en principio, yo no lo hago. (Soldado, ocho años de servicio).

## Actividades económicas y el “trapicheo”

En los últimos años, con los avances de la sociedad de la información (CASTELLS, 1999), muchos negocios que implican transacciones con dinero se han tornado cada vez más virtuales, pero aún hay muchas actividades económicas que dependen de la recogida de valores en sus propios locales de actividad. Aquí el análisis contempla cinco actividades económicas que ejercen fuerte atracción para los policías que se integran a las redes de servicio paralelo. Se investigaron el tradicional Cirio de Nazaret, que tiene lugar en octubre; la seguridad en centros de enseñanza superior; las llamadas fiestas de aparejos; el servicio de seguridad de los proveedores de carne de Belén, los denominados marchantes, y el servicio de seguridad itinerante.

El Cirio de Nazaret se realiza en Belén el segundo domingo de octubre, pero la conocida temporada nazarena empieza mucho antes; dicen que cuando termina una fiesta la preparación de la próxima ya está en marcha (ALVES, 2005). En lo que tañe a la seguridad, como se trata de un evento que ha reunido, según informaciones de la organización de la fiesta, a cerca de un millón de personas, el Estado moviliza a muchos agentes de seguridad pública para garantizar la seguridad de los romeros y fieles que se aglomeran en la plaza santuario y el entorno del Parque de Diversión.

El servicio diario del Parque es la protección al dinero recaudado en la taquilla. Para ello, son empleados los saberes policiales, adquiridos a lo largo de entrenamientos y experiencias cotidianas. La declaración de uno de los miembros del equipo deja eso bien claro:

Nuestro trabajo es dar seguridad al dinero. Nosotros recogemos el dinero de la taquilla, con una

persona de allí dentro de la gerencia, un hombre de allí. Vamos a la taquilla a recoger el dinero y a llevarlo a la gerencia. Queda un personal allí dentro de la gerencia, exclusivo, dando seguridad al dinero. Después de este servicio que hacemos nosotros, unas dos o tres veces, durante el movimiento en el parque, nos quedamos todo el mundo en la gerencia; nos quedamos esparcidos; no nos quedamos siempre en grupo: dos para acá, uno para allá o para acá. Siempre atentos a la gerencia, para que en una emergencia no te pillen de sorpresa, y siempre atentos a todo y a todos. Si hay algún problema en la gerencia en caso de dinero falso, esas cosas, una alteración, uno que se altera mucho, requiere nuestra presencia, nosotros acudimos allí. Van dos y el resto se queda en la gerencia, alrededor, claro. (Sargento, nueve años de servicio).

Para hacerse una idea de la importancia de la seguridad y de la relación de los órganos de seguridad pública con la actividad del Parque de Diversión, basta prestar atención a la declaración de uno de los líderes del equipo:

Bien, la policía militar hace la vigilancia ostensiva allí dentro, sobre todo porque nosotros conseguimos cerrar el negocio, sobre aquella situación de la broma, que nosotros conseguimos, hace trece años trabajando. Yo siempre dando ideas, se acabó. ¡Gracias a Dios! Dos años atrás conseguimos, de abrir dos días para la Policía, yo coloqué justamente el viernes y el sábado. Porque los sábados, el personal que trabaja interno puede ir. El viernes no hay manera, el personal trabajando. Nosotros conseguimos que dos días el parque fuese cedido a la Policía militar; es gratificante. Porque allí el parque es mucho dinero; y la Policía no gana nada, es el trabajo normal. Y tú sabes que cuando entra un dinero, ¿no? Es una cosa, cuando no entra, es otra. Entonces, tienen fondo

lucrativo, una cosa particular; y el policía militar no gana un pimiento, por lo menos que yo sepa. Si ganan, no me han pagado nada. Y dar toda la seguridad, tanto la Policía militar y los bomberos, ¡no!, la Policía Civil. (Cabo, 12 años de servicio).

Los policías que están de servicio en la vigilancia ostensiva quedan siempre atentos y, cuando se les llama, trabajan en el apoyo a los que prestan el servicio del “trapicheo”. De este modo, el líder del equipo resalta como un gran beneficio los dos días en que el Parque queda a disposición de los miembros de los órganos de seguridad pública. Como se puede desprender de esas líneas, esta es una forma de garantizar un apoyo constante durante el tiempo de funcionamiento del Parque.

Una rama de actividad que está bastante disputada para el mercado de seguridad son las instituciones de enseñanza privadas. En Belén, ya hay algunas que han crecido bastante en número de alumnos. Como se trata de instituciones que manejan recursos financieros, sobre todo en la forma de dinero en metálico, además del patrimonio, existe la necesidad de reforzar los esquemas de seguridad. En casi todas esas instituciones existen policías prestando servicios de seguridad particular. Un dato relevante es que, en esos casos, normalmente la institución contrata a un “consultor en seguridad”, casi siempre un oficial de la Policía Militar o un comisario de la Policía Civil. En la investigación realizada, se identificó a un comandante que organizaba una red de seguridad para prestar servicios a esas instituciones.

Quien dirige todo es el comandante. Es él el que selecciona, por recomendación. A mí me recomendaron el sargento y el cabo que trabajaban allí en la DAF (Dirección de Finanzas de la

PMPA). El cabo trabaja aquí con nosotros. Ellos me recomendaron. Yo paso todo el tiempo aquí, yo ni me he jubilado, cuanto más ganamos más gastamos. (Sargento, nueve años de servicio).

Lo conseguí a través del comandante. Entonces lo necesitaba; entonces yo ya conocía al policía que me presentó. Yo también ya lo conocí. Entonces hablé con él, me lo puso en bandeja. Me encajó, por día son diez, yo estoy hace tres años. (Sargento, nueve años de servicio).

Mientras el servicio de seguridad privada puede entrar en una rutina, con horarios y días preestablecidos, con salarios pagados regularmente, existen otras actividades económicas en que esa organización no es posible. Las fiestas, sobre todo las llamadas de fiesta de aparejos, que tienen lugar preferencialmente en las periferias, demandan seguridad los fines de semana. En las fiestas existen dos focos de actuación de la seguridad: las peleas constantes y la seguridad de la taquilla, lo que convierte el trabajo en bastante arriesgado.

En la fiesta la primera cosa que tenemos que ver es la taquilla. Quieras o no una fiesta muy grande es un escaparate para los bandidos, para que asalten la taquilla. Si el tipo está cerca del bar, atracan el bar, principalmente si se venden las entradas anticipadamente. Seguro que se venden cien entradas, cuatrocientas y quinientas, llega hasta dos mil reales vendiendo entradas anticipadas. Sé que de inmediato tiene que haber policías en la taquilla y policías atrás, en la sala, para contener a los más osados, los más exaltados. (Soldado, tres años de servicio).

La fiesta es, entre las actividades económicas, la que más integra guardias de seguridad particulares. Normalmente, los policías man-

tienen una red de contactos para formar nuevos equipos o incluso sustituir a alguien que, por cualquier motivo, no pueda hacer el “trapicheo”. De este modo, algunos líderes de equipos son llamados para otros diversos servicios.

Un policía puede pertenecer a un equipo, pero puede formar otro para prestar un servicio itinerante. Los servicios itinerantes son casuales, normalmente de transporte de valores de un municipio a otro, o incluso de escolta personal de un artista, o de empresarios. En este caso, el pago es estipulado por el servicio prestado y se le suman elementos importantes, tales como distancia, días que estarán en el trabajo, etc.

Para la prestación de este servicio, que los policías denominan de seguridad del “marchante”, también se forman equipos que tienen como presupuesto básico la confianza. Entre los entrevistados, existe una unanimidad sobre el alto riesgo de esta actividad, pues implica la recogida de voluminosas cuantías de dinero.

Cuando me has preguntado cuál es el trapicheo más peligroso, te puedo decir que era el del marchante. Yo nunca lo he hecho ni quiero participar nunca. Sé bien que el mío es un trapicheo peligroso. Yo particularmente nunca lo he hecho. Pero sé todo el proceso, yo ya he hecho servicio de escolta, pero no de ese valor. (Soldado, cuatro años de servicio).

Siguiendo los testimonios, fue posible montar el modus operandi de los riesgos. En el caso del servicio de seguridad de los proveedores de carne, inicialmente, el equipo recibe un vehículo del dueño del matadero y pasa a escoltar a una persona que es la encargada de la recogida

del dinero o del cobro, en mercados de barrio y mercadillos. Según el entrevistado:

El servicio más peligroso es el de marchante, porque el marchante maneja bastante dinero, ¡mucho dinero! Llega a manejar de 25000 a 30000 reales por día. ¡Es ponérselo en bandeja a un granuja! Nosotros no conocemos a nuestro enemigo, pero nuestro enemigo nos conoce... La única cosa que podemos saber es que pueden aparecer, pueden surgir de cualquier otro lugar. (Soldado, 8 años de servicio).

Según relatos recogidos en las entrevistas, en casi todos los sucesos con escolta de “marchante” estaban involucrados policías tanto militares como civiles. En la declaración expuesta a continuación, el policía entrevistado relata uno entre otros hechos de violencia ocurridos durante el servicio de seguridad particular.

Llegaron en un coche y entraron en la carnicería para recoger el dinero del carnicero, entonces salieron de la carnicería. Entran en una panadería para merendar. Tres policías a la paisana con el marchante, el marchante llevaba el dinero que habían recogido. Cuando los vieron, ya eran solo tiros desde afuera, mataron a los tres, fue soplado. Fue un policía el que dio el chivatazo. ¡El dinero es sangre! ¡El dinero es sangre! Que no te quepa duda de eso. Donde corre el dinero, corre la sangre (negrita nuestra). (Sargento, 19 años de servicio).

La expresión “soplado” (“parada dada”) significa que alguien quebró el lazo de confianza y transmitió informaciones a los criminales. En este caso, según pudo averiguarse, los tres policías de la escolta habían reconocido a un policía que estaba implicado en el asalto y por

ese motivo había actuado con violencia para eliminarlos. Así lo relata el entrevistado:

Cuando el que estaba dentro del coche reconoció al de fuera; el de fuera sintió que lo reconoció, PUM, PUM (gesto con la mano apuntado el arma, emitiendo sonido de tiro). Lo mató en el momento; no tuvo ninguna duda. Y fue a llorar encima del ataúd, diciendo que se empeñarían en agarrar al tipo que le hizo eso, entonces. Mientras que fue él mismo el que lo mató, su propio compañero. (Sargento, 19 años de servicio).

Cuando se analiza la cuestión del “trapicheo”, considerándose las actividades económicas, es posible percibir de inmediato que hay algunos tipos de trabajos que son los que los policías prefieren. En una actividad como la Fiesta del Cirio o en los centros educativos privados, el riesgo existe, pero no representa una amenaza constante. No obstante, las fiestas de los fines de semana, el trabajo itinerante, que en muchas ocasiones se trata de asegurar patrimonio oriundo de la “economía sumergida”,<sup>6</sup> así como la seguridad del “marchante”, son trabajos que implican un alto riesgo para los policías que forman parte de los equipos que trabajan prestando servicios de seguridad particular.

### Consideraciones finales

En este trabajo, se ha acentuado la idea de que la actividad del “trapicheo” ha proporcionado la aparición de redes de personas que han llevado a este servicio a un alto grado de organización. Al identificar ese proceso, fue posible establecer, sociológicamente, una demostración del funcionamiento y del reclutamiento y, sobre todo, identificar los papeles desempeñados por todos los agentes envueltos. De este modo, se

mostró, primero, que se trata de una estructura que establece funciones específicas, que van del “gerente o dueño del ‘trapicheo’” hasta los que ejercen solo funciones de seguridad o de subordinado. En segundo lugar, en esa estructura, queda claro que, en situaciones específicas, el pilar de la organización militar, la jerarquía, puede sufrir un nuevo ajuste, para atender a una racionalidad meramente económica.

Uno de los principales elementos identificados en este análisis, y que merece toda la atención, es que la actividad del “trapicheo” ya tiene una institucionalidad y está sumergida en la cultura policial. Aunque los relatos de los policías busquen una justificación en los bajos salarios, que los privan de determinados bienes de consumo, y en que ejercer una actividad paralela, de seguridad privada, les permite una complementación salarial, se constata, efecti-

vamente, que el mercado del “trapicheo” ejerce una atracción muy fuerte sobre esa mano de obra que es entrenada en las instituciones militares. Como se puede observar a lo largo del trabajo, el reclutamiento de agentes de seguridad pública, por grupos que se forman dentro de la Policía militar y que prestan servicios de seguridad privada, muestra que, en muchos casos, la institución acaba siendo la pieza fundamental para que las puertas de ese mercado se abran a un gran contingente de policías. Como los dispositivos de control internos, estatutos y reglamentos y las condiciones de ciudadanía de los policías no son efectivamente respetados, la organización y la prestación de seguridad privada por agentes de seguridad pública siguen reproduciéndose. Por lo que se puede constatar en la literatura, este continúa siendo un problema sobre cuya legalización ya han discutido algunos gobiernos.

1. *Llamamos aquí de segundo empleo a un empleo ilegal paralelo conocido en Brasil como bico, modo del cual aparece en el texto original, y que en lo sucesivo también traduciremos como trapicheo, a pesar de no corresponder exactamente el significado en ambas lenguas (N. de la T.).*
2. *Estado de Goiás, Ley n. 15.125, del 25 de febrero de 2005; Estado de Pará, Ley n. 6.830, del 13 de febrero de 2006; Río de Janeiro, Ley n. 2.216, del 18 de enero de 1994.*
3. *Ver Código de Ética y Disciplina de la Policía Militar de Pará, artículo 31, § 4º: Se considera transgresión de naturaleza grave cometer un subordinado actividades que no son inherentes a las funciones del policía.*
4. *Las entrevistas fueron transcritas considerándose lo que fue grabado y, por lo tanto, representan fielmente lo que se dijo. Para preservar a los policías militares que se ofrecieron a dar su opinión y sus impresiones sobre el trabajo, la institución y la convivencia con otros policías militares, omitimos sus nombres.*
5. *Productos que a Brasil suelen llegar del Paraguay (N. de la T.).*
6. *Por “economía sumergida” o “economía subterránea” se entienden actividades económicas efectivamente no reguladas por las leyes. Este término se encuentra también en la lengua inglesa como embedded. Sobre este tema ver: Granovetter (1985) y Ribeiro y Bugarin (2003).*

## Referencias bibliográficas

- ALVES, I. A festiva devoção no Círio de Nossa Senhora de Nazaré. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 54. 2005.
- CASTELLS, M. A sociedade em rede. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra. 1999.
- CORTES, V. de A. **Espaço urbano e a segurança pública: entre o público, o privado e o particular**. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2005.
- CUBAS, V. de O. **Segurança privada: a expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; Fapesp, 2005.
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FREITAS, J.A.; NORONHA, G.N. Occurrence of campylobacter spp. In chicken meat and giblets exposed to consumption in Northern Brazil. **Arquivo Brasileiro de Medicina Veterinária e Zootecnia**, v. 59, n. 3, 2007.
- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, n. 9, 1985.
- HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1998.
- JURANDIR, D. **Belém do Grão Pará**. São Paulo: Livraria Martins, 1960.
- MARTINS, J. de S. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MUNIZ, J. de O. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999
- MUSEMECI, L. **Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD – 1985/95**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 1998.
- PONCIONI, P. **Tornar-se policial: a construção da identidade profissional do policial no Estado do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado). São Paulo: USP, 2004.
- RIBEIRO, N. R.; BUGARIN, M. N. S. **Fatores determinantes e evolução da economia submersa no Brasil**. Est. Econ., São Paulo, v. 33, n. 3, p. 435-466, julho-setembro 2003.
- WEBER, M. Os três tipos puros de dominação. In: COHN, G. (Org.). **Max Weber: Sociologia**. São Paulo: Editora Ática, 1997 (Coleção os Grandes Cientistas Sociais).
- \_\_\_\_\_. **Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída**. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980 (Col. Os Pensadores).

# Los policías y el segundo empleo: la formación de redes de trabajo paralelo de seguridad

Daniel Chaves de Brito, Jaime Luiz Cunha de Souza y Roseane Magalhães Lima

## Resumo

**Policiais e o “bico”:** a formação de redes de trabalho paralelo de segurança

O objetivo deste trabalho é apresentar um perfil das redes de absorção de policiais no que denominamos “bico” ou atividades de segurança exercidas paralelamente ao trabalho policial. O exercício da atividade paralela é atraído por um mercado de trabalho muito específico, capaz de incluir uma força de trabalho bastante especial, como a exercida pelos agentes de segurança pública. Para demonstrar a importância dessa questão, temos como estudos de caso a Polícia Militar do Estado do Pará. Em primeiro lugar, será explorada a formação das estruturas paralelas de trabalho; em segundo, apresenta-se a relação entre os principais atores que compõem a estrutura do “bico”; e, por fim, serão localizados alguns setores da economia que empregam policiais como segurança.

**Palavras-chave:** Trabalho policial. Redes. Atividade paralela.

## Abstract

**Police officers and “moonlighting”:** the emergence of parallel security networks

This paper outlines a profile of networks that engage police officers in “moonlight” jobs, in which these professionals provide security services in addition to their work for the police. The demand for this parallel employment arises from a very specific job market that requires a very special workforce, i.e. public security officers. In order to highlight the importance of this issue, a case study on the Military Police of the State of Para will be presented. First, the establishment of a parallel professional structure will be explored; then, the relationship between the major actors involved in these “moonlight” jobs will be outlined; finally, some of the economic sectors employing these police officers for private security purposes will be identified.

**Keywords:** Networks. Parallel professional activities.

**Fecha de recepción:** 11/05/2010

**Fecha de aprobación:** 18/01/2011

# Perfil de las víctimas de delitos contra la mujer en la Región Metropolitana de Belén

## Edson Marcos Leal Soares Ramos

*Edson Marcos Leal Soares Ramos es doctor en Ingeniería de Producción por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC) y Profesor de la UFPA. Belém- Pará, Brasil. edson@ufpa.br*

## Vanessa Mayara Souza Pamplona

*Vanessa Mayara Souza Pamplona es especialista en Bioestadística (UFPA) y es alumna del Programa de Posgrado en Matemáticas y Estadística. Belém – Pará – Brasil. vanessasouza@ufpa.br*

## Cássio Pinho dos Reis

*Cássio Pinho dos Reis cursa la licenciatura en Estadística (UFPA) y es becario de Introducción a la Investigación Pibic. Belém – Pará – Brasil. cassioreisufpa@gmail.com*

## Silvia dos Santos de Almeida

*Silvia dos Santos de Almeida es doctora en Ingeniería de Producción (UFSC) y profesora de la UFPA. Belém - Pará, Brasil. salmeida@ufpa.br*

## Adrilayne dos Reis Araújo

*Adrilayne dos Reis Araújo tiene maestría en Estadística (USP) y es Profesora de la UFPA. Belém – Pará – Brasil. adrilayne@ufpa.br*

### Resumen

*El problema de la violencia contra la mujer no es de hoy, sin embargo, no se ha hecho un espacio en los medios de comunicación y en los movimientos sociales hasta finales del siglo XX. Este trabajo tiene como objetivo presentar el perfil de las víctimas de delitos contra la mujer, en la Región Metropolitana de Belén, a partir de una investigación realizada, en 2009, por el Laboratorio de Sistema de Información y Georreferenciación y el Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, ambos de la Universidad Federal de Pará, en que el objeto de análisis corresponde a los delitos contra la mujer registrados en el sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén, Estado de Pará.*

### Palabras Clave

*Crimes contra a mulher. Víctimas. Violência moral.*

**E**ste trabajo es el resultado de un estudio realizado por el Laboratorio de Sistemas de Información y Georreferenciación (Lasig) y por el Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales (Gepec), ambos de la Universidad Federal de Pará (UFPA), cuyo principal objetivo es presentar el perfil de las víctimas de delitos contra la mujer en la Región Metropolitana de Belén (RMB), a partir de datos registrados en el sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén, Estado de Pará, en 2009, por medio de la aplicación de las técnicas estadísticas denominadas análisis descriptivo y análisis de correspondencia.

Violentar a mujeres es un hecho que ha sucedido a lo largo de la historia en prácticamente todos los países (BLAY, 2003). La magnitud de la agresión, sin embargo, varía, siendo mayor en países con una prevaleciente cultura masculina y menor en culturas que buscan soluciones igualitarias para las diferencias de género. Las organizaciones internacionales empezaron a movilizarse contra este tipo de violencia después de 1975, cuando la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó el primer Día Internacional de la Mujer (BLAY, 2003).

A pesar de que la violencia familiar se describe desde la antigüedad, hace solo algo más de 30 años que el tema viene siendo sistemáticamente discutido por investigadores y autoridades ligadas al sistema de seguridad pública. La violencia

del hombre contra la mujer, cuando conviven en régimen conyugal, representa un problema psicosocial y jurídico de extrema importancia en los días actuales, pues sus consecuencias afectan, además de a los miembros de las familias implicadas, a la sociedad de forma general. La importancia concedida al problema es fruto de la creciente concienciación sobre las jerarquías y las desigualdades de género, del paulatino reconocimiento de los derechos de la mujer y de las consistentes evidencias acerca de la magnitud del fenómeno (PAMPLONA, 2007).

El problema comprende, para Crowell y Burgess (1996) y Heise (1996), diferentes manifestaciones, tales como asesinatos, violaciones, agresiones físicas y sexuales, abusos emocionales, prostitución forzada, mutilación genital, violencia racial, por causa de la dote o por orientación sexual. La violencia puede ser cometida por diversos perpetradores: compañeros, familiares, conocidos, extraños o agentes del Estado (HEISE; ELLSBERG; GOTTE-MOELLER, 1999).

La violencia contra la mujer ocurre tanto en la calle como en casa. Pero, al contrario de los hombres, las mujeres y los niños son las principales víctimas de la violencia sufrida en el espacio doméstico, a manos de, sobre todo, maridos, exmaridos, compañeros, excompañeros, novios, exnovios, hermanos, padres y padrastros. Sin embargo, lo que mucha gente no sabe es que existe el modo

de denunciar y de recibir orientación legal gratuita para defender los derechos de las mujeres.

En Brasil, bajo el pretexto del adulterio, el asesinato de mujeres era legítimo antes de la República. Según Koerner (2002), la relación sexual de la mujer fuera del matrimonio constituía adulterio, sin embargo, si el marido mantenía relación constante con otra mujer, esta situación era considerada concubinato y no adulterio. Un fuerte movimiento por la defensa de la vida de las mujeres y por la punición de los asesinos ocurrió en la década de los años 70, teniendo su auge después del 30 de diciembre de 1976, cuando Ângela Diniz fue muerta por Doca Street, de quien ella deseaba separarse. Desde entonces, la violencia contra la mujer ha recibido creciente atención y movilización (BARSTED; HERMANN, 1999).

Según Verardo (1995), en Brasil, a partir de 1980, surgió un activo movimiento feminista que tiene dos banderas principales: la violencia y la salud de la mujer. En la misma década, el decreto n. 33.038, del 28 de abril de 1986, creó la Comisaría de Protección a la Mujer, que ubica a la mujer como víctima constante; y, para defenderla de los varios tipos de violencia, dio inicio a la producción de indicadores que muestran la necesidad del poder público en reconocer y enfrentar con realismo el problema.

Las Comisarías Especializadas de Atención a la Mujer (DEAMs) fueron creadas con la finalidad específica de dar atención y orientación a las mujeres víctimas de violencia. La creación de estas Comisarías se tornó necesaria por la dificultad que tienen las mujeres en denunciar agresiones ante policías poco sensibles a los delitos cometidos contra ellas. Estas Comisa-

rías especializadas en la atención a las mujeres tiene competencia para recibir las reclamaciones e indagar los siguientes delitos: lesión corporal; amenaza; violación y atentado violento al pudor; malos tratos; abandono de incapaz; constricción ilegal; secuestro y detención ilegal; seducción; aborto provocado por terceros; corrupción de menores, raptó; etc.

El 7 de agosto de 2006, fue aprobada la Ley Maria da Penha por el entonces presidente Luiz Inácio Lula da Silva. La ley modifica el Código del Proceso Penal, el Código Penal y la Ley de Ejecución Penal y da otras providencias, posibilitando que sean detenidos en flagrancia agresores de mujeres en el ámbito doméstico o familiar o se les decrete la prisión preventiva (DIAS, 2007). Estos agresores tampoco podrán ya ser punidos con penas alternativas. Además, la legislación aumentó el tiempo máximo de detención. La nueva ley prevé igualmente medidas que van desde la salida del agresor del domicilio, hasta la prohibición de su acercamiento a la mujer agredida e hijos.

De este modo, para Reis y Almeida (2008), toda mujer agredida física o moralmente debe tener la valentía de denunciar al autor de la agresión, pues de esta forma se estará protegiendo contra futuras agresiones, además de que ese tipo de actitud sirve como ejemplo para otras mujeres también víctimas, pues, mientras haya ocultación del delito sufrido, será difícil encontrar soluciones para el problema.

Actualmente, en el municipio de Belén, en el Estado de Pará, la Comisaría Especializada en la Atención a la Mujer (DEAM) recibe todas las reclamaciones de agresiones contra la mujer de

la Región Metropolitana de Belén, investigando y puniendo a los agresores. Además, existe también el servicio social, considerado parte de la DEAM, por el hecho de analizar los casos de las mujeres que acuden a la Comisaría en estado de desestructuración psicológica, evaluando que muchos de esos casos son caracteres sociales.

### Revisión bibliográfica

La primera investigación con datos sobre victimización, en el ámbito nacional, fue realizada por el IBGE, en 1988, siendo por mucho tiempo la única referencia disponible sobre violencia. En ella, por primera vez, se vio destacada la violencia interpersonal y, principalmente, fue posible observar aspectos de la violencia contra la mujer en Brasil.

Thomas (1992) destaca que la investigación realizada por el IBGE no fue muy abarcadora ni esclarecedora, pues no muestra datos del perfil de las víctimas, como raza, nivel de renta o franja etaria, entre otras. Comenta que aún existe una laguna en el conocimiento del fenómeno.

En Venturi et al. (2004) se muestra un estudio realizado con 2502 entrevistas personales y domiciliarias, en 187 municipios de 24 estados de las cinco regiones brasileñas, en que se concluye que una de cada cinco brasileñas (19%) declara espontáneamente haber sufrido algún tipo de agresión por parte de algún hombre: un 16% relataron casos de agresión física; un 2% citaron alguna agresión psíquica y el 1% mencionó acoso sexual. No obstante, cuando se les estimula por la citación de diferentes formas de agresión, la violencia sexista alcanzó la marca de 43%. Un tercio de las mujeres (33%) admitió haber sido víctima,

en algún momento de su vida, de alguna forma de agresión física; el 27% sufrieron agresiones psíquicas y un 11% afirmaron haber sufrido acoso sexual. Se puede observar también que algo más de la mitad de las mujeres investigadas declararon no haber sufrido nunca ningún tipo de violencia por parte de algún hombre (57%). El estudio destaca que las formas más comunes de violencia son la agresión física blanda (20%), la agresión psicológica (18%) y amenazas y formas indirectas de agresión (12%).

Datos de una investigación de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2004) revelaron que el 27% de las mujeres en la ciudad de Sao Paulo y el 34% en la Zona de la Mata pernambucana relataron algún episodio de agresión física cometida por un compañero o excompañero. La recopilación de datos mostró, igualmente, que el 10% de las mujeres en Sao Paulo y el 14% en la Zona de la Mata declararon haber sido forzadas físicamente a mantener relaciones sexuales sin quererlo, o forzadas a prácticas sexuales por miedo de lo que el compañero pudiese hacer en represalia, o forzadas a una práctica sexual degradante o humillante. La violencia física y/o sexual cometida por el compañero algunas veces en la vida fue relatada por el 29% de las mujeres en la ciudad de Sao Paulo y el 37% en la Zona de la Mata en Pernambuco.

Para Soares (2006), la transmisión de datos sobre violencia contra la mujer, citados por el IBGE (1988), fue fundamental, en aquel momento, para revelar otra dimensión de la violencia y para desengañarse de la imagen de la familia como un remanso de paz y armonía. Sin embargo, la investigación tenía un carácter genérico y no se proponía distin-

guir los tipos de agresión experimentados en la intimidad, además de no disponer de instrumental propio para ello.

Segundo Barsted (2006), a partir de denuncias de los movimientos feministas del país, fue instituida, en 1991, por la Cámara de los Diputados, una CPI (Comisión Parlamentaria de Investigación) para investigar la violencia contra las mujeres, habiendo constatado este estudio que los delitos contra la mujer más registrados en el país eran las lesiones corporales (26,2%), las amenazas (14,4%) y las violaciones (1,8%).

En una investigación realizada por el DataSenado (2007), fue constatado que de cada 100.000 mujeres brasileñas, 15 sufren o han sufrido algún tipo de violencia doméstica. Los maridos y compañeros fueron culpables del 87% de los casos de violencia doméstica, entre las mujeres que sufrieron agresiones. Entre las prácticas de violencia doméstica, la que más se destaca es la agresión física, relatada por el 58% de las mujeres. En segundo lugar, con 18%, las mujeres relataron haber sufrido agresión psicológica y moral, mientras que el 17% afirmó haber sido víctima de todas las formas de agresión.

Carneiro (2009) presenta datos de una investigación realizada en 1997, por el Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo, que revelan que, de las 205.219 agresiones registradas en las Comisarías de la Mujer en Brasil, los delitos más denunciados eran los delitos sexuales, que respondían al 51,1%, seguidos de las lesiones corporales (26,2%) y amenazas (16,4%).

## Metodología

### *Descripción de los datos*

El área que abarca el estudio comprende los seis municipios de la Región Metropolitana de Belén (Belén, Ananindeua, Marituba, Santa Bárbara de Pará, Benevides y Santa Isabel de Pará), que constituyen la región más densamente poblada del Estado de Pará. Con 2.161.191 habitantes, esta área concentra al 29,08% de la población del Estado (IBGE, 2009).

Fueron estudiados 555 casos de violencia contra la mujer registrados en el sector social de la DEAM, en la Región Metropolitana de Belén, en 2009. Las variables analizadas son:

- causa inmediata (abandono del hogar, detención ilegal, conflicto familiar, malos tratos, persecución, violencia, agresión física, agresión moral, agresión patrimonial, agresión por consumo de drogas, agresión psicológica, agresión sexual y agresión verbal);
- nivel de escolaridad de la víctima y del agresor (NE – no estudió, EFI – educación primaria incompleta, EFC – educación primaria completa, EMI – educación secundaria incompleta, EMC – educación secundaria completa, ESI – educación superior incompleta, ESC – educación superior completa);
- estado civil de la víctima (soltera, casada, separada, divorciada, viuda, unión estable);
- franja etaria (en años) de la víctima (10 a 19, 20 a 29, 30 a 39, 40 a 49, 50 a 59, 60 a 69, mayor o igual a 70);
- edad de la víctima (en años);
- número de hijos de la víctima (ninguno, 1 a 3, 4 a 6, 7 a 8, 10 a 12);
- ocupación de la víctima (jubilada, desempleada, ama de casa, estudiante, militar, sin

profesión, sector comercial, sector de servicios, sector educativo, sector industrial, sector informal);

- raza de la víctima (blanca, mulata, negra);
- renta (en salarios mínimos) de la víctima y del acusado (menor que 1, de 1 a 3, de 4 a 6, de 7 a 9, 10 o más).

### *Análisis de correspondencia*

El análisis de correspondencia es una técnica que pretende estudiar la relación entre variables cualitativas, permitiendo al investigador la visualización de asociaciones de frecuencias de las categorías de las variables. Para Gomes et al. (2008), el análisis de correspondencia es una técnica exploratoria de síntesis de la estructura de variabilidad de los datos. Esta técnica tiene como objetivo principal la representación óptima de la estructura de los datos observados, que generalmente son introducidos sin ningún tratamiento estadístico previo, probando la flexibilidad y utilidad de la técnica, pues, para aplicarla, no hay necesidad de suponer distribuciones fundamentales. Existen dos tipos de análisis de correspondencia: el simple y el multivariado. En este trabajo será utilizado el análisis de correspondencia simple.

Moscarola (1991) y Lagarde (1995) recomiendan que el gráfico resultante del análisis de correspondencia sea interpretado como un mapa geográfico, asumiendo que las menores distancias entre las categorías-línea y categorías-columna representan las más fuertes asociaciones entre ellas, mientras las mayores distancias representan disociaciones entre las mismas. Además, se aconseja que, antes de la aplicación del análisis de correspondencia, el test qui-cuadrado ( $\chi^2$ ) sea realizado para verificar la dependencia entre las variables,

cuyas hipótesis testadas son:  $H_0$ , en que las variables son independientes versus  $H_1$ , en que las variables son dependientes. El valor del test  $\chi^2$  se obtiene por:

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^l \sum_{j=1}^c \frac{(O_{ij} - E_{ij})^2}{E_{ij}} \quad (1),$$

en que  $O_{ij}$  representa la frecuencia observada y  $E_{ij}$  representa la frecuencia esperada para la  $i$ -ésima línea y  $j$ -ésima columna de la tabla de contingencia.

Se prosigue el análisis cuando el test qui-cuadrado indique la dependencia preliminar entre las variables en estudio, es decir, rechace  $H_0$ . El siguiente paso es realizar el test del criterio  $\beta$ , para confirmar la dependencia entre las variables e indicar si la aplicación de la técnica análisis de correspondencia entre las variables es válida o no. El criterio  $\beta$  se obtiene por:

$$\beta = \frac{\chi^2 - (l-1)(c-1)}{\sqrt{(l-1)(c-1)}}, \quad (2),$$

en que  $\chi^2$  es el valor del qui-cuadrado encontrado en (1);  $l$  es el número de líneas y  $c$  es el número de columnas de la tabla de contingencia;  $l$  y  $c$  también son números de categorías de cada una de las variables analizadas en el análisis de correspondencia. Si  $\beta > 3$ , las variables se dicen dependientes a un riesgo menor o igual a 5%, y consecuentemente es aplicable, en las respectivas variables, el análisis de correspondencia.

Otro aspecto importante que debe ser analizado es el porcentaje de inercia obtenido durante la aplicación del análisis de correspondencia, que se refiere a la variación explicada por cada dimen-

sión. Como el análisis de correspondencia se desarrolla sobre un plano bidimensional, el porcentaje de inercia mide la representatividad de cada dimensión. De este modo, la suma del porcentaje de inercia de las dimensiones 1 y 2 debe ser mayor al 70%, para que el resultado del análisis de correspondencia pueda ser válido.

No es posible afirmar solamente por el criterio  $\beta$  qué categorías, de las variables en estudio, realmente poseen una asociación significativa. Para que eso sea posible es necesario obtener los residuos estandarizados, que indican la probabilidad de ocurrencia del valor observado en la tabla de contingencia y, así, la causa de la asociación detectada por los testes qui-cuadrado y del criterio  $\beta$ . El residuo estandarizado se da por:

$$Z_{res} = \frac{E_{ij} - O_{ij}}{\sqrt{E_{ij}}}. \quad (3)$$

De acuerdo con Ramos *et al.* (2008), para evaluar el significado de los residuos, es necesario obtener el coeficiente de confianza, dado por:

$$\gamma = \begin{cases} 0, & \text{se } Z_{res} \leq 0 \\ 1 - 2 \times [1 - P(Z < Z_{res})], & \text{se } 0 < Z_{res} \\ 1, & \text{se } Z_{res} \geq 3, \end{cases} \quad (4)$$

en que  $Z$  es una variable aleatoria con distribución de probabilidad normal estándar. Para efectos de relación estadística, serán consideradas relaciones significativas entre las variables cuando el coeficiente de confianza sea mayor o igual a 0,70 o equivalentemente.

En este trabajo, el análisis de correspondencia se presenta a partir de tablas y gráficos. Las tablas

muestran el residuo y el coeficiente de confianza de las variables en análisis, mientras los gráficos se presentan a partir de mapas perceptuales, ilustrando las informaciones contenidas en las tablas.

## Resultados y discusiones

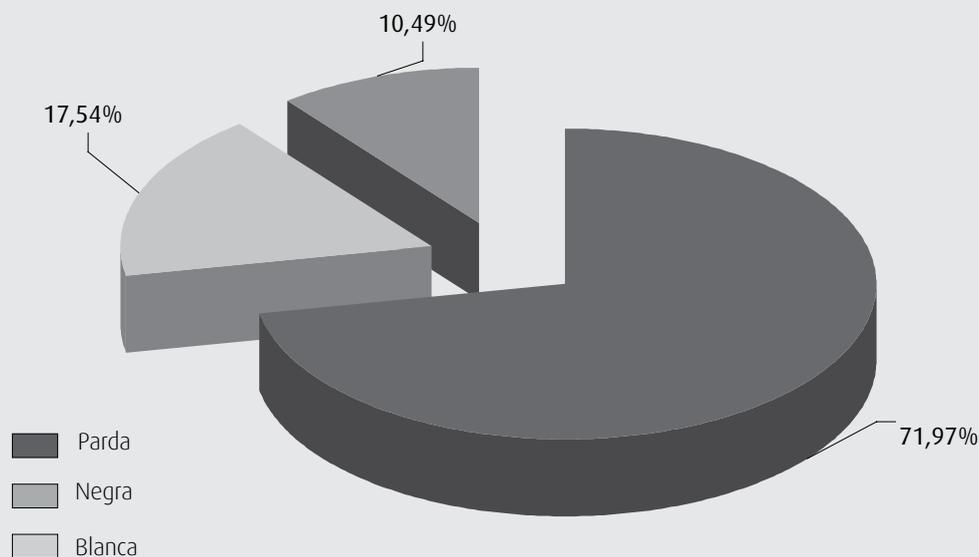
### *Análisis descriptivo*

El Gráfico 1 presenta la distribución de delitos contra la mujer, registrados en el sector social de la Comisaría Especializada en la Atención a la Mujer de Belén, en 2009, por raza de las víctimas. Se observa que la mayoría de los casos corresponde a mujeres de raza mulata, con 71,97%, seguidas por las blancas, con 17,54%.

La mayoría de los autores que tratan de la cuestión de la violencia doméstica intentan relacionarla con las condiciones socioeconómicas de los protagonistas, defendiendo la idea de que la desigualdad social, aliada a la segregación urbana, constituye una causa estructural de la exclusión social y que, consecuentemente, induce a la utilización de la violencia como estrategia de supervivencia (PELTON, 1985; SALZINGER; KAPLIN; ARTEMYEKK, 1983; ODÁLIA, 1985; CRITTENDEN, 1995; WEBSTER-STRATTON, 1985; CORSI, 1992; LANGHINRICHSEN-ROHLING; NEIDIG, 1995; FINKLER, 1997).

La conexión entre la pobreza y la violencia puede ser vista en el Gráfico 2, que presenta la distribución de los casos de delitos contra la mujer, según nivel de renta de las víctimas. Se verifica que la mayoría de las víctimas (77,44%) tienen bajo poder adquisitivo, siendo que el 46,67% poseen renta inferior a un salario mí-

**Gráfico 1**  
**Distribución de las víctimas de delitos contra la mujer, por raza**  
 Región Metropolitana de Belén (2009)



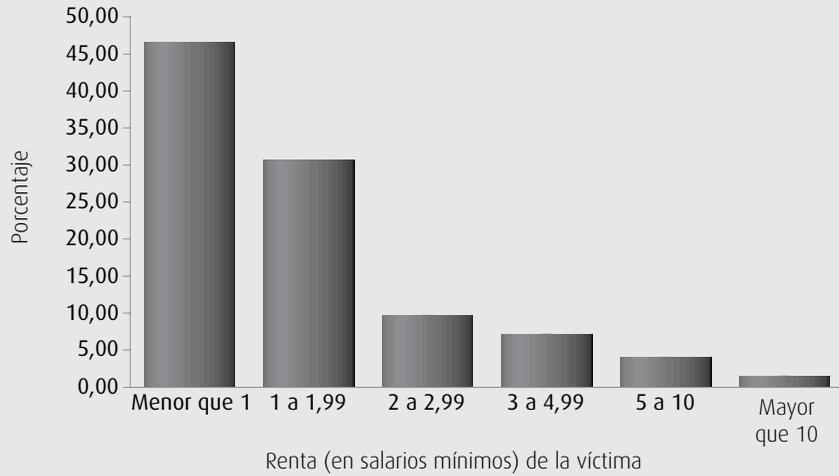
*Fuente: Sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén. Investigación realizada por el Laboratorio de Sistemas de Información y Georreferenciación y Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, de la Universidad Federal de Pará.*

nimo y el 30,77% disponen de una renta de 1 a 1,99 salarios mínimos, es decir, hay una gran incidencia de violencia contra las mujeres de bajo nivel de renta. No obstante, no se puede afirmar que la pobreza sea la causa exclusiva de la violencia, pues hay que analizar, evaluar y ponderar cuidadosamente, ya que es arriesgado tratar este asunto como lo haría el sentido común, puesto que esta asociación deriva del desarrollo del capitalismo en las sociedades occidentales modernas, en que las clases menos favorecidas pasaron a ser consideradas peligrosas.

El Gráfico 3 muestra que las víctimas de delitos contra la mujer, en su mayor parte, poseen la educación secundaria completa (32,36%),

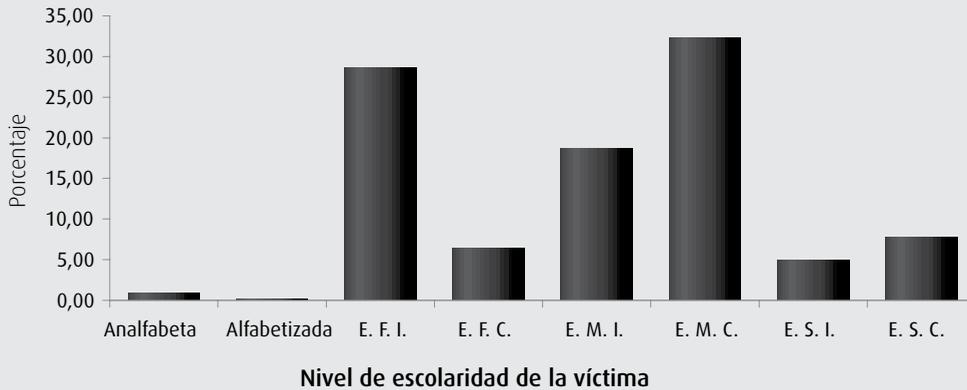
seguidas por aquellas con educación primaria incompleta (28,65%). El bajo porcentaje de mujeres alfabetizadas (0,18%) y analfabetas (0,92%) en los registros del sector social de la DEAM no puede interpretarse como ausencia de violencia entre las mujeres con esas características, sino que, al contrario, es un indicativo de que en ese medio la cuestión es todavía más grave, pues no llega al conocimiento del poder público. Por falta de instrucción, esas mujeres enfrentan mayores problemas para buscar asistencia, o tal vez ni sepan de sus derechos como ciudadanas. Se observa, igualmente, que ocurre una disminución en la proporción de registros a medida que aumenta el grado de escolaridad de las víctimas, lo que puede deberse al hecho

**Gráfico 2**  
**Distribución de las víctimas de delitos contra la mujer, por renta**  
 Región Metropolitana de Belén (2009)



Fuente: Sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén. Investigación realizada por el Laboratorio de Sistemas de Información y Georreferenciación y Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, de la Universidad Federal de Pará.

**Gráfico 3**  
**Distribución de las víctimas de delitos contra la mujer, por nivel de escolaridad**  
 Región Metropolitana de Belén (2009)



E.F.I. - Educación primaria incompleta  
 E.F.C. - Educación primaria completa  
 E.M.I. - Educación secundaria incompleta  
 E.M.C. - Educación secundaria completa  
 E.S.I. - Educación superior incompleta  
 E.S.C. - Educación superior completa

Fuente: Sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén. Investigación realizada por el Laboratorio de Sistemas de Información y Georreferenciación y Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, de la Universidad Federal de Pará.

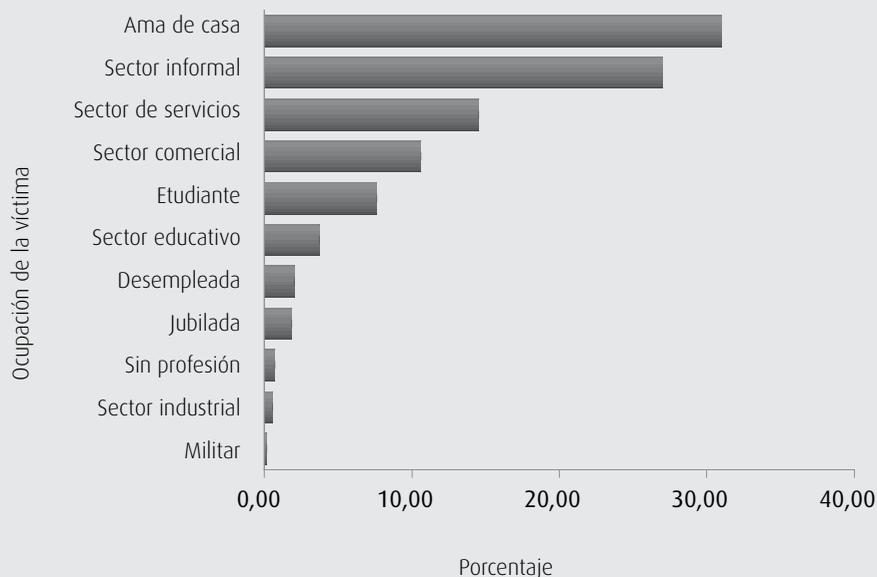
de que es más común que personas con ese nivel de instrucción resuelvan ese tipo de cuestión por medio de servicios privados de salud o de la justicia, sin pasar por la esfera policial.

Los datos del Gráfico 4 muestran el porcentaje de registros en el sector social de la Comisaría Especializada en la Atención a la Mujer, por tipo de ocupación de las víctimas. La mayor parte de esas mujeres tiene como ocupación la de ama de casa, con 30,97%, seguidas por aquellas que trabajan en el sector informal (27,05%). Esos datos, en conjunto con aquellos presentados en los Gráficos 2 y 3, permiten especular que muchas víctimas de agresiones en-

frentan dificultades para alcanzar posiciones de destacadas en el mercado laboral, al no tener un nivel de escolaridad compatible con los puestos de mayor cualificación y mejor remunerados. La consecuencia de esa conjunción de factores es que esas personas se tornan vulnerables al desempleo, al trabajo precario y al informal.

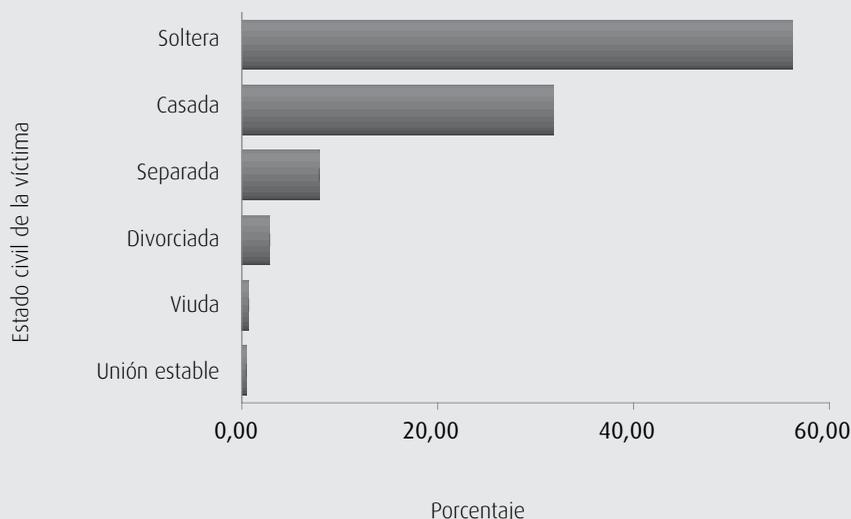
En cuanto al estado civil de las víctimas de delitos contra la mujer, se verifica que la mayoría se declaró soltera, con el 56,50%, seguidas por las casadas, con el 31,97% (Gráfico 5). Se observa, igualmente, que algunas mujeres declararon tener una unión estable, es decir, aunque no fuese oficializada la relación con su

**Gráfico 4**  
**Distribución de las víctimas de delitos contra la mujer, por ocupación**  
Región Metropolitana de Belén (2009)



*Fuente: Sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén. Investigación realizada por el Laboratorio de Sistemas de Información y Georreferenciación y Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, de la Universidad Federal de Pará.*

**Gráfico 5**  
**Distribución de las víctimas de delitos contra la mujer, por estado civil**  
**Región Metropolitana de Belén (2009)**



*Fuente: Sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén. Investigación realizada por el Laboratorio de Sistemas de Información y Georreferenciación y Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, de la Universidad Federal de Pará.*

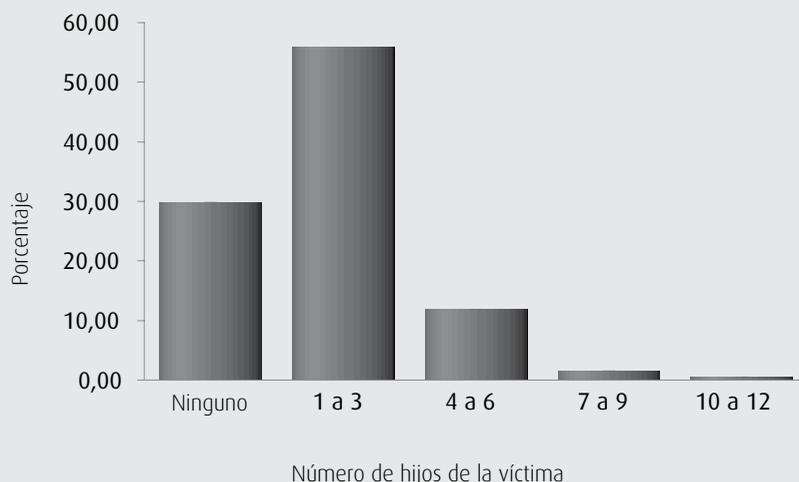
compañero, vivían juntos y viven en una situación de pareja. Además, casi el 8,00% de las mujeres víctimas de violencia ya se habían separado de su compañero.

La mayoría de las víctimas de delitos contra la mujer, conforme muestra el Gráfico 6, tiene de uno a tres hijos, con el 56,04% del total de registros. Brandão (2004) afirma que cada vez más parece haber un desfase entre la iniciación sexual precoz y la conclusión de los estudios en el nivel medio o superior, con el subsecuente comprometimiento de la inserción en el mercado de trabajo, lo que muchas veces genera e inviabiliza el sueño de independencia.

La Tabla 1 presenta las estadísticas descriptivas de la edad de las víctimas de delitos contra la mujer. Según los datos recogidos, la edad media de las mujeres víctimas de violencia es de 39 años, siendo que la edad más frecuente en que este tipo de violencia ocurre es de 33 años. Se observa, igualmente, que la víctima más joven tenía 17 años y la más vieja, 83.

En cuanto a la franja etaria de las víctimas de delitos contra la mujer, se verifica que la mayoría (61,08%) se encontraba en el grupo de 40 años y más, siendo que el 24,32% tenían entre 40 y 49 años y un 19,28%, de 30 a

**Gráfico 6**  
**Distribución de las víctimas de delitos contra la mujer, por número de hijos**  
 Región Metropolitana de Belén (2009)



*Fuente: Sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén. Investigación realizada por el Laboratorio de Sistemas de Información y Georreferenciación y Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, de la Universidad Federal de Pará.*

**Tabla 1**  
**Estadística descriptiva de la edad (en años) de las víctimas de delitos contra la mujer**  
 Región Metropolitana de Belén (2009)

Estadísticas	Edad
Media	39
Moda	33
Mínimo	17
Máximo	83

*Fuente: Sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén. Investigación realizada por el Laboratorio de Sistemas de Información y Georreferenciación y Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, de la Universidad Federal de Pará.*

**Gráfico 7**  
**Distribución de las víctimas de delitos contra la mujer, por franja etaria**  
**Región Metropolitana de Belén (2009)**



*Fuente: Sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén. Investigación realizada por el Laboratorio de Sistemas de Información y Georreferenciación y Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, de la Universidad Federal de Pará.*

39 años. Esos resultados llevan a afirmar que no existe una edad límite para ser blanco de algún tipo de agresión, es decir, puede serlo una mujer con menos de 15 años o por encima de los 70 años, sin importar su edad.

Hay algunas situaciones, normalmente toleradas o legitimadas culturalmente, en que la mujer sufre otros tipos de agresión aparte de la física o la sexual. A partir del Gráfico 8, se puede observar que la mayor parte de las víctimas sufrió agresión moral, con el 26,07%, seguidas por aquellas que sufrieron agresión psicológica (22,21%).

#### *Análisis de correspondencia*

Es importante recordar que, antes de la aplicación de la técnica análisis de correspondencia,

deben ser realizados algunos tests para verificar la dependencia de las variables en estudio. No obstante, fue realizado inicialmente un análisis preliminar en los 555 registros existentes en el sector social de la Comisaría Especializada en la Atención a la Mujer de Belén, en 2009, constatándose, en algunos registros, la ausencia de informaciones relacionadas con las variables en estudio, lo que resultó en la desestimación de esos registros. De este modo, en el análisis de correspondencia, se utilizaron un total de 423 registros, cuando fueron estudiadas las variables nivel de escolaridad de la víctima versus nivel de escolaridad del acusado, y 144 registros cuando se estudiaron las variables renta de la víctima versus renta del acusado. Después de este análisis preliminar, fueron entonces realizados el test qui-

**Gráfico 8**  
**Distribución de las víctimas de delitos contra la mujer, por causa inmediata sufrida por la víctima**  
 Región Metropolitana de Belén (2009)



*Fuente: Sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén. Investigación realizada por el Laboratorio de Sistemas de Información y Georreferenciación y Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, de la Universidad Federal de Pará.*

cuadrado y el cálculo del criterio  $\beta$ . Así, a partir de la Tabla 2, se puede verificar que los valores de  $\beta > 3$ , esto es, todas las variables testadas presentan las condiciones necesarias para la aplicación de la técnica en estudio.

A partir de la Tabla 3, se verifica que la suma del porcentaje de inercia de los dos ejes es mayor que 70%. Por lo tanto, se puede dar continuidad en la aplicación de la técnica análisis de correspondencia.

Las variables que presentaron relaciones significativas son: nivel de escolaridad de la víctima y nivel de escolaridad del acusado; renta de la víctima y renta del acusado. Los

valores destacados en negrita en las tablas mostradas a continuación presentan un grado de confianza mayor que 70% para efectos de relación estadística.

#### *Aplicación de la AC a las variables nivel de escolaridad de la víctima y nivel de escolaridad del acusado*

De acuerdo con la Tabla 4 y el Gráfico 9, se observa que víctimas que no han estudiado sufren agresión de personas que tampoco han estudiado, con confianza de 100%; las víctimas con la educación primaria incompleta sufren agresiones de acusados que no han estudiado o que poseen educación primaria incompleta o educación secundaria incompleta,

**Tabla 2**  
**Resultado de los testes para verificar la dependencia entre las variables en estudio de delitos contra la mujer**  
 Región Metropolitana de Belén (2009)

Variables	$\chi^2$	g.l.	p	l	c	$\beta$
Nivel de escolaridad de la víctima y nivel de escolaridad del acusado	135,845	36	0,00	7	7	16,64
Renta de la víctima y renta del acusado	63,81	25	0,00	6	6	7,76

Fuente: Sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén. Investigación realizada por el Laboratorio de Sistemas de Información y Georreferenciación y Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, de la Universidad Federal de Pará. Nota: g.l. = grado de libertad; p = nivel descriptivo; l = número de líneas; c = número de columnas.

**Tabla 3**  
**Autovalor ( $\lambda_i$ ) y porcentaje de inercia de los ejes 1 y 2 para las variables en estudio de delitos contra la mujer**  
 Región Metropolitana de Belén (2009)

Variables	Eje 1		Eje 2	
	$\lambda_1$	% Inercia	$\lambda_2$	% Inercia
Nivel de escolaridad de la víctima y nivel de escolaridad del acusado	0,16	50,51	0,07	21,15
Renta de la víctima y renta del acusado	0,27	60,27	0,10	22,62

Fuente: Sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén. Investigación realizada por el Laboratorio de Sistemas de Información y Georreferenciación y Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, de la Universidad Federal de Pará.

con confianza de 94,43%, 99,69% y 75,14%, respectivamente. Además, se verifica que las víctimas con educación primaria completa sufren violencia de acusados con educación primaria completa, con confianza de 98,65%; las víctimas con educación secundaria incompleta sufren violencia de acusados con educación secundaria incompleta, con confianza de 95,32%; las víctimas con educación superior

incompleta sufren violencia de acusados con educación superior incompleta o educación superior completa, con confianza de 100% y 96,34%, respectivamente. También se observa que víctimas con educación superior completa sufren violencia de acusados con educación secundaria completa o educación superior completa, con confianza de 90,62% y 100%, respectivamente.

**Tabla 4**  
**Residuos y grado de confianza resultante del análisis de correspondencia aplicada a las variables nivel de escolaridad de las víctimas y nivel de escolaridad de los acusados de delitos contra la mujer**  
 Región Metropolitana de Belén (2009)

Nivel de escolaridad de la víctima	Nivel de escolaridad del acusado						
	NE	EFI	EFC	EMI	EMC	ESI	ESC
<b>NE</b>	3,96 (100,00)	0,50 (38,14)	-0,59 (0,00)	-0,84 (0,00)	-0,11 (0,00)	-0,32 (0,00)	-0,51 (0,00)
<b>EFI</b>	1,91 (94,43)	2,95 (99,69)	-0,89 (0,00)	1,15 (75,14)	-2,73 (0,00)	-1,71 (0,00)	-1,93 (0,00)
<b>EFC</b>	-0,61 (0,00)	0,61 (45,72)	2,47 (98,65)	-0,75 (0,00)	-0,84 (0,00)	0,39 (30,63)	-1,29 (0,00)
<b>EMI</b>	-1,05 (0,00)	-0,41 (0,00)	-0,67 (0,00)	1,99 (95,32)	0,11 (8,94)	-0,71 (0,00)	-0,86 (0,00)
<b>EMC</b>	-0,74 (0,00)	-1,31 (0,00)	0,62 (46,73)	-0,96 (0,00)	2,08 (96,24)	0,62 (46,31)	-0,43 (0,00)
<b>ESI</b>	-0,57 (0,00)	-1,09 (0,00)	0,70 (51,40)	-1,03 (0,00)	-0,56 (0,00)	4,40 (100,00)	2,09 (96,34)
<b>ESC</b>	-0,70 (0,00)	-1,80 (0,00)	-1,18 (0,00)	-1,29 (0,00)	1,68 (90,62)	-0,95 (0,00)	5,20 (100,00)

Fuente: Sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén. Investigación realizada por el Laboratorio de Sistemas de Información y Georreferenciación y Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, de la Universidad Federal de Pará.

Nota: NE: no estudió; EFI: educación primaria incompleta; EFC: educación primaria completa; EMI: educación secundaria incompleta; EMC: educación secundaria completa; ESI: educación superior incompleta; ESC: educación superior completa.

#### *Aplicación de la AC a las variables renta de la víctima y renta del acusado*

Los resultados de la Tabla 5 y del Gráfico 10 muestran que las víctimas de delitos contra la mujer generalmente sufren violencia de acusados que tienen renta igual o superior a la suya, esto es, las víctimas que poseen renta menor que un salario mínimo sufren violencia de acusados con la misma renta, con confianza de 93,08%; las víctimas con renta de 1 a 1,99 salarios mínimos sufren violencia de acusados con renta de 3 a 4,99 salarios mínimos, con confianza de

86,36%. Se verifica, igualmente, que las víctimas con renta de 2 a 2,99 salarios mínimos sufren violencia de acusados con la misma renta, con confianza de 92,93%; las víctimas con renta de 3 a 4,99 salarios mínimos sufren violencia de acusados con renta de 5 a 10 salarios mínimos, con confianza de 99,47%; las víctimas con renta de 5 a 10 salarios mínimos sufren violencia de acusados con renta de 3 a 4,99 o de 5 a 10 salarios mínimos, con confianza de 94,99% y 100%, respectivamente; las víctimas que poseen renta por encima de diez salarios mínimos

**Tabla 5**  
**Residuos y grado de confianza resultante del análisis de correspondencia aplicada a las variables renta de las víctimas y renta de los acusados de delitos contra la mujer**  
 Región Metropolitana de Belén (2009)

Renta de la víctima (en salarios mínimos)	Renta del acusado (en salarios mínimos)					
	< 1	De 1 a 1,99	De 2 a 2,99	De 3 a 4,99	De 5 a 10	> 10
<b>Menor que 1</b>	1,82 (93,08)	0,95 (66,01)	-0,72 (0,00)	-1,81 (0,00)	-2,25 (0,00)	0,12 (9,80)
<b>De 1 a 1,99</b>	-0,99 (0,00)	-0,10 (0,00)	0,25 (19,44)	1,49 (86,36)	-0,16 (0,00)	-0,18 (0,00)
<b>De 2 a 2,99</b>	-1,08 (0,00)	-0,04 (0,00)	1,81 (92,93)	-0,22 (0,00)	0,70 (51,83)	-0,67 (0,00)
<b>De 3 a 4,99</b>	0,41 (31,49)	-0,78 (0,00)	-0,97 (0,00)	-0,27 (0,00)	2,79 (99,47)	-0,50 (0,00)
<b>De 5 a 10</b>	-1,36 (0,00)	-1,64 (0,00)	0,32 (24,89)	1,96 (94,99)	3,37 (100,00)	-0,44 (0,00)
<b>Mayor que 10</b>	-0,89 (0,00)	-0,14 (0,00)	-0,56 (0,00)	0,85 (60,49)	-0,48 (0,00)	3,18 (100,00)

*Fuente: Sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén. Investigación realizada por el Laboratorio de Sistemas de Información y Georreferenciación y Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, de la Universidad Federal de Pará.*

sufren violencia de acusados con renta también por encima de diez salarios mínimos, con confianza de 100%.

### Consideraciones finales

Este trabajo ha tenido por objetivo presentar el perfil de las víctimas de delitos contra la mujer, a partir de una investigación realizada por el Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales de la Universidad Federal de Pará, en 2009. El objeto de análisis se refiere a los delitos contra la mujer registrados en el sector social de la Comisaría Espe-

cializada de Atención a la Mujer. El abordaje está focalizado en el análisis estadístico y en la crítica de los datos presentados.

De acuerdo con los resultados obtenidos, se observó que la mayoría de las víctimas que sufrieron y registraron denuncias de este tipo de delito corresponde a mujeres que se declaran de raza mulata. En relación con la violencia doméstica y con las condiciones socioeconómicas de los protagonistas, se verificó que hay una gran incidencia de violencia contra la mujer entre las familias de baja renta. Sin embargo, no puede afirmarse que la pobreza sea la causa

exclusiva de ese tipo de delito, pues es necesario analizar y evaluar los hechos, para, así, no tratar este asunto como lo haría el sentido común.

El bajo porcentaje de mujeres semialfabetizadas y analfabetas en los registros del sector social de la DEAM no debe ser interpretado como la ausencia de violencia entre esas mujeres, sino que, al contrario, es un indicativo de que, por falta de instrucción, hay más problemas para buscar asistencia, o tal vez ni sepan de sus derechos como ciudadanas. Se observa, igualmente, que, a medida que aumenta el grado de escolaridad de las víctimas, hay una disminución de los casos, lo que nos lleva a considerar que puede ser que personas con ese nivel de instrucción puedan resolver ese tipo de cuestión por otros medios, sin pasar por la esfera policial.

Otro resultado importante es el hecho de que las víctimas de delitos contra la mujer posean el mismo grado de escolaridad y la misma renta familiar de sus agresores. En general, es común apuntar las responsabilidades asumidas con la familia como la causa de los fracasos personales y profesionales, lo que genera tensiones que pueden acarrear agresiones físicas y, en una buena parte de los casos, la ruptura de la relación conyugal.

Considerando que la mayor parte de esas mujeres se encuentra en franjas de escolaridad

y de renta relativamente bajas, es probable presuponer que estas enfrentan problemas para alcanzar posiciones destacadas en el mercado de trabajo, hecho que puede ser comprobado por la alta proporción de mujeres con ocupación de ama de casa y en el sector informal.

La realidad de que cada día que pasa la mujer es más independiente puede ser comprobada por el alto índice de mujeres solteras y por la cantidad de hijos, pues el número de hijos de la víctima se torna un factor importante, dado que los más perjudicados en las situaciones de violencia doméstica son los hijos de la pareja.

Cuando se habla de violencia contra la mujer, la primera cosa en que se puede pensar es en violencia física o sexual, sin embargo, se constata, en este artículo, que las agresiones morales y psicológicas son los tipos con los más altos índices de violencia contra la mujer. En agresión psicológica, se incluyen humillación e insultos, entre otros. Por otro lado, en agresión moral, están la injuria y la calumnia, entre otras.

Estos resultados muestran que las víctimas pasan a registrar cada vez más cualquier tipo de delito contra la mujer y también tienen más conocimiento con respecto a sus derechos y a las leyes que las protegen.

## Referencias bibliográficas

BARSTED, L. L. A violência contra as mulheres no Brasil e a Convenção de Belém do Pará dez anos depois. **O progresso das mulheres no Brasil**. Unifem, Fundação Ford, Cepia, 2006. Disponível em: <[http://www.mulheresnobrasil.org.br/pdf/PMB\\_Cap8.pdf](http://www.mulheresnobrasil.org.br/pdf/PMB_Cap8.pdf)>.

BARSTED, L. L.; HERMANN, J. **Instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos**: os direitos das mulheres são direitos humanos. Rio de Janeiro: Cepia, 1999.

BLAY, E. A. **Direitos humanos e homicídio de mulheres**. São Paulo, 2003.

BRANDÃO, E. R. Iniciação sexual e afetiva: exercício da autonomia juvenil. In: HEILBORN, M. L. **Família e sexualidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

CARNEIRO, V. C. S. A violência contra a mulher no Brasil, suas mais variadas formas de manifestação e sua regulação no ordenamento jurídico pátrio. 2009. Disponível em: <[http://www.f2j.edu.br/artigos/2009/a\\_violencia\\_contra\\_a\\_mulher\\_no\\_brasil.pdf](http://www.f2j.edu.br/artigos/2009/a_violencia_contra_a_mulher_no_brasil.pdf)>.

CORSI, J. Algunas cuestiones básicas sobre la violencia familiar. In: Seminário promovido pela Organização Panamericana de Saúde - Opas. 1992.

CRITTENDEN, P. K. Social networks, quality of child rearing and child development. **Child Development**, v. 56, 1995.

CROWELL, N.; BURGESS, A. **Understanding violence against women**: panel on research on violence against women. Washington: National Academy Press, 1996.

DATASENADO. **Pesquisa do Senado Federal**. 2. pesquisa., 2007. Disponível em: <<http://copodeleite.rits.org.br/apc-aa-patriciagalvao/home/noticias.shtml?x=671>>.

DIAS, M. B. Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de Combate a Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2007.

FINKLER, K. Gender, domestic violence and sickness in México. **Social Science & Medicine**, 1997.

GOMES, M. K. T.; ALMEIDA, S. S.; PINHEIRO, W. R. F.; ARAÚJO, A. R.; RAMOS, E. M. L. S. Abordagem estatística dos resultados da pesquisa realizada na VI parada do orgulho GLBT no ano de 2007, em Belém-PA. In: RAMOS, E. M. L. S.; ALMEIDA, S. S.; ARAÚJO, A. R. **Segurança pública**: uma abordagem estatística e computacional. Belém: EDUFPA, 2008.

HEISE, L. Violence against women-global organizing for change. In: EDLESON J. L.; EISIKOVITS, Z. C. **Future interventions with battered women and their families**. SAGE, 1996.

HEISE, L.; ELLSBERG, M.; GOTTEMOELLER, M. **Ending violence against women**, 1999.

IBGE. Participação político-social, v. 1: Justiça e vitimização. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro, 1988.

IBGE. 2009. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/cidadesat](http://www.ibge.gov.br/cidadesat)>.

KOERNER, A. Posições doutrinárias sobre direito de família no pós-1988. Uma análise política. In: FUKUI, L. **Segredos de família**. São Paulo: Annablume, 2002.

LAGARDE, J. **Initiation à l'analyse des données**. Paris: Dunod, 1995.

LANGHINRICHSEN-ROHLING, J.; NEIDIG, P. Violent backgrounds of economically disadvantaged youth: risk factors for perpetrating violence? **Journal of Family Violence**, v. 10, n. 4, p. 379-397, 1995.

MOSCAROLA, J. **Enquêtes et analyses de données**. Paris: Vuibert, 1991.

ODÁLIA, N. **O que é violência**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

OMS. Organização Mundial da Saúde. Violência contra a mulher e saúde no Brasil. **Estudo multipaíses da OMS sobre saúde da mulher e violência doméstica**. 2004. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/red/2004/11/295417.shtml>>.

PAMPLONA, V. M. S. Análise de correspondência aplicada ao estudo de crimes contra a mulher, registrados

na Delegacia Especial da Mulher de Belém – PA, no 1º semestre de 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Estatística). Universidade Federal do Pará, 2007.

PELTON, L. Child abuse and neglect: the myth of classlessness. **American Journal Orthopsychiat**, v. 48, p. 608-617, 1985.

RAMOS, E. M. L. S.; ALMEIDA, S. S.; ARAÚJO, A. R. (Orgs.). **Segurança pública**: uma abordagem estatística e computacional. Belém: EDUFPA, 2 volumes, 2008.

REIS, C. P.; ALMEIDA, S. S. Análise estatística dos crimes contra a mulher, ocorridos na região metropolitana de Belém, no ano de 2007. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTATÍSTICA. **Anais...**, v. 18, 2008.

SALZINGER, S.; KAPLAN, S.; ARTEMYEKK, C. Mother's personal social networks and child Maltreatment. **Journal Abnormal Psychology**, v. 92, p. 68-76, 1983.

SOARES, B. M. A violência doméstica e as pesquisas de

vitimização. In: II ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS. Rio de Janeiro, 2006.

THOMAS, D. **Injustiça e violência contra a mulher no Brasil**: um relatório do Américas Watch e do projeto dos direitos das mulheres. Washington: Human Rights Watch, 1992.

VENTURI, G.; RECAMÁN, M.; OLIVEIRA, S. (Orgs.). **A mulher brasileira nos espaços público e privado**. Como vivem e o que pensam as brasileiras no início do Século XXI. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

VERARDO, M. T. Violência. In: D'OLIVEIRA, A. F. L.; LUIZ, O. C.; SORRENTINO, S. **Coletânea de textos para o curso de capacitação para atendimento a mulheres em situação de violência**. São Paulo: Departamento de Medicina Preventiva, FMUSP, 1995.

WEBSTER-STRATTON, C. Comparison of abusive and non-abusive families with conduct-disordered children. **American Journal Orthopsychiatry**. v. 55, p. 59-69, 1985.

# Perfil de las víctimas de delitos contra la mujer en la Región Metropolitana de Belém

Edson Marcos Leal Soares Ramos, Vanessa Mayara Souza Pamplona, Cássio Pinho dos Reis, Sílvia dos Santos de Almeida e Adrilayne dos Reis Araújo

## Resumo

**Perfil das vítimas de crimes contra a mulher na Região Metropolitana de Belém**

*O problema da violência contra a mulher ganhou espaço na mídia e nos movimentos sociais somente no final do século XX. Este trabalho objetiva apresentar o perfil das vítimas de crimes contra a mulher, na Região Metropolitana de Belém, a partir de uma pesquisa realizada, em 2009, pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e o Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, ambos da UFPA, em que o objeto de análise corresponde aos crimes contra mulher registrados no setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém.*

**Palabras clave:** Crimes contra a mulher. Vítimas. Violência moral.

## Abstract

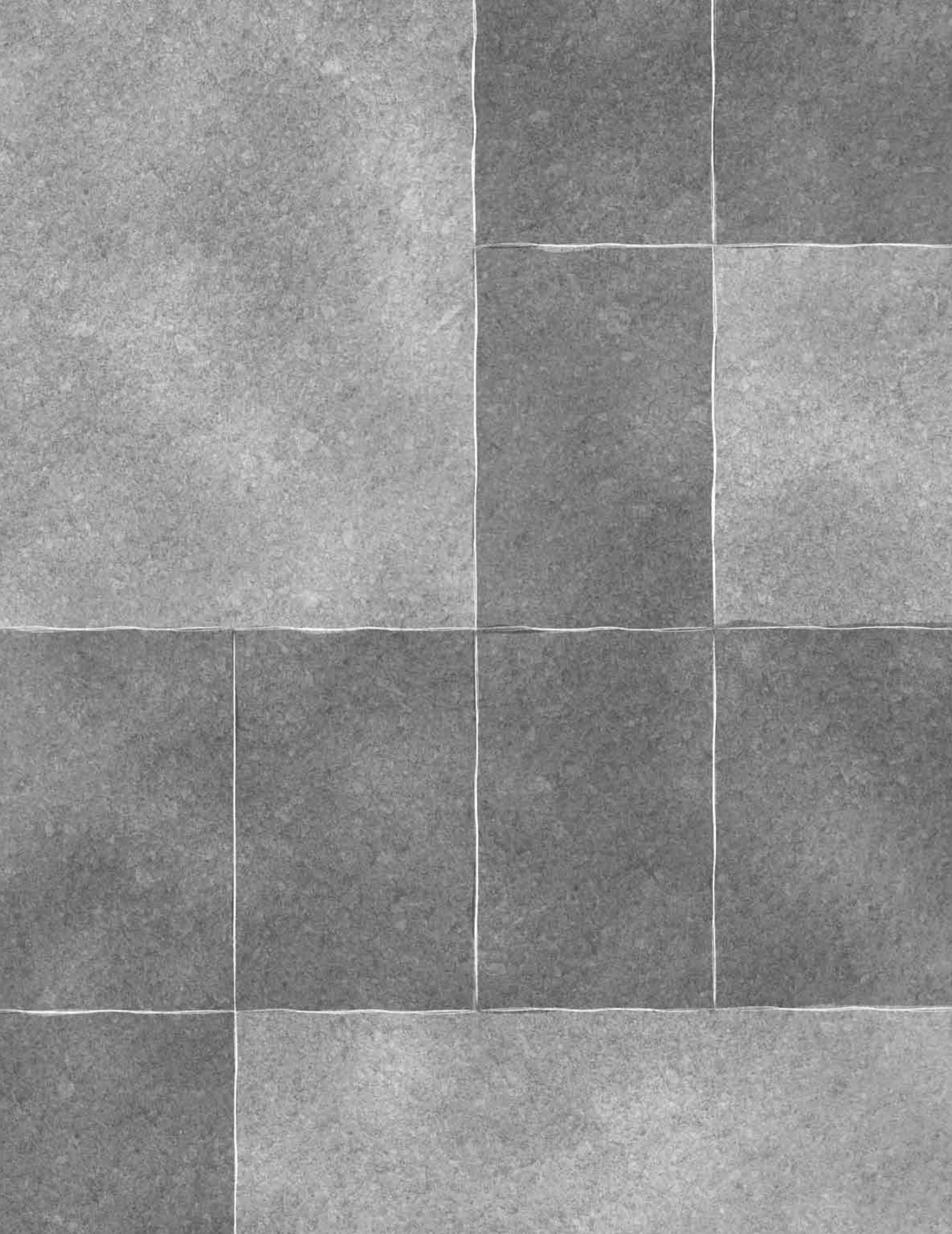
**Profile of the victims of crimes against women in the metropolitan region of Belém**

*The problem of violence against women is not new. However, it has only gained the attention of the media and social movements since the late twentieth century. It is important to highlight that this kind of violence is committed by many different people, from a wide variety of ethnic groups and social classes; in addition, these people usually victimize a woman who is close to them. This paper outlines the profile of victims of crimes against women in the metropolitan region of Belém based on a survey conducted by the Information Systems and Georeferencing Laboratory and the Group of Statistical and Computational Studies and Surveys, both from the Federal University of Para, in 2009. The object of their analysis was the crimes against women that were reported at the Social Sector of the Women's Police Department in the City of Belém, State of Para. To this end, statistical techniques, descriptive and correspondence analyses were used, and the results thus obtained were examined critically. The findings of this study revealed that most women appearing in the above police records belonged to lower income brackets and had also suffered moral or psychological violence. Another important fact is that most offenders had the same educational and income levels as their victims.*

**Keyword:** Crimes against women. Victims. Moral Violence.

**Fecha de recepción:** 19/05/2010

**Fecha de aprobación:** 04/10/2010



# Lecciones de la primera ola de investigación y activismo sobre el feminicidio

## Kathleen Staudt

*Docente de Ciencia Política de la Universidad de Texas (El Paso, Estados Unidos)*

*Texas – Estados Unidos*

*kstaudt@utep.edu*

### Resumen

*Durante casi dos décadas, la mirada mundial se dirigió a Ciudad Juárez (México) por su característica de capital mundial del feminicidio. Desde el ápice del activismo antifeminicida radical, en 2003-04, el asesinato de mujeres no sólo creció, sino que lo hizo de forma exponencial. A pesar de ello, el activismo disminuyó. Desde 2010, con el inicio de una “segunda ola” de atención a la frontera mexicana, se reveló como asunto de importancia el aclarar algunas definiciones y evaluar estrategias de cambio. Este artículo hará un resumen de la primera ola de activismo dedicado a la violencia contra las mujeres, con foco en Ciudad Juárez y en las redes que sus activistas crearon más allá de la frontera y con el resto del mundo. Dissectaremos las diversas definiciones de la palabra feminicidio y argumentaremos a favor de una definición unificada que encuentre resonancia en los contextos social y legal. También discutiremos la importancia de examinar todos los homicidios, sea cual sea el género de las víctimas, con la esperanza de profesionalizar las prácticas policiales. Por último, presentaremos un resumen de la primera ola de investigaciones y activismo, ampliado por mis propios puntos de vista.*

### Palabras-Clave

*Feminicidio. Género. Investigación. Activismo*

**D**urante casi dos décadas, la mirada mundial se dirigió a Ciudad Juárez, en Chihuahua, México, por su característica de capital mundial del feminicidio. De 1993 a 2003, el asesinato de 370 mujeres y niñas en una única ciudad chocaron a la comunidad y a un número creciente de personas en todo el mundo, por dos motivos. Primero, por la muerte envolviendo tortura, mutilación y/o violación de algunas de las víctimas. En segundo lugar, por la ausencia casi completa de investigación y juicio por parte de la autoridad policial municipal y estatal y por la impunidad general resultante. Desde el ápice del activismo antifeminicida radical, en 2003-04, el asesinato de mujeres no solo creció, sino que lo hizo de forma exponencial cuando se multiplican los recuentos anuales de los óbitos. A pesar de eso, el activismo disminuyó.

A finales de los años 90 y principios de los 2000, las muertes movilizaron a activistas, reformadores profesionales e investigadores. Argumento que esa “primera ola” de atención al problema exige una reflexión crítica, de la cual se pueden sacar lecciones. ¿Por qué? Aunque se haya divulgado ampliamente el asesinato de esas mujeres, el discurso y la práctica de los activistas, investigadores y reformadores generó cierto revuelo, inactividad y hasta escepticismo entre los no activistas y potenciales investigadores y activistas de una segunda ola. Desde 2010, con el inicio de una “segunda ola” de atención a Méxi-

co y a la frontera, así como de las tentativas, en varios países, de reformular la habitual falta de atención, por parte de la policía, a la violencia contra las mujeres, es importante aclarar algunas definiciones y evaluar estrategias de cambio.

En este artículo, haremos un resumen de la primera ola de activismo dirigido a la violencia contra las mujeres, con foco en Ciudad Juárez y en las redes que sus activistas crearon más allá de la frontera y con el resto del mundo. Diseccionaremos las diversas definiciones de la palabra feminicidio y argumentaremos en favor de una definición unificada que encuentre resonancia en los contextos social y legal. También discutiremos la importancia de examinar todos los homicidios, cualquiera que sea el género de las víctimas, con la esperanza de profesionalizar las prácticas policiales. A continuación, presentamos un resumen de la primera ola de investigación y activismo, acrecentado con mis propios puntos de vista.

### **La violencia contra las mujeres, a partir de mi punto de vista como activista-investigadora**

Vivo hace treinta años en Paso del Norte, región de El Paso-Ciudad Juárez, un área metropolitana con dos millones de habitantes que atraviesa la frontera internacional que divide el sudoeste de los Estados Unidos y el norte de México. El área presenta tasas de homicidio ga-

lopantes desde 2008, cuando el Presidente Calderón envió a las policías militar y federal para controlar los cárteles de la droga de la región, los cuales compiten por el control de la puerta de entrada a los consumidores de los Estados Unidos, donde existe la mayor y más rentable demanda de drogas ilícitas de todo el mundo, ya sean estas drogas blandas, como la mariguana, o duras, incluyendo la cocaína, la heroína y las metanfetaminas.

Mi propia investigación formaba parte de la primera ola de investigación antifeminicidio. Escribí, en coautoría con Irasema Coronado, *Fronteras no más: Toward Social Justice at the U.S.-Mexico Border* (2002), en que analizamos las organizaciones de la sociedad civil, así como los activistas de la región transfronteriza. En uno de los capítulos, examinamos brevemente el activismo de derechos humanos y feminista, incluyendo los movimientos sociales antifeminicidas. Ampliamos nuestro foco en varios artículos sobre el activismo de la sociedad civil (2005, 2007) utilizando la observación participante, documentos y entrevistas. Después de una investigación extensa sobre la violencia doméstica a ambos lados de la frontera, escribí *Violence and Activism at the Border* (2008), discutido más abajo.

En 2002 me torné miembro de la Coalición contra la Violencia a las Mujeres y Familias de la Frontera entre los Estados Unidos y México. Aliados con individuos y otras organizaciones de ambos lados de la frontera, dirigimos nuestra atención al asesinato de niñas y mujeres en Ciudad Juárez. Actuando con valentía y no sin riesgo, las mujeres y feministas de Juárez fueron pioneras en el activismo social, dando

nombres al horror y confiriendo al movimiento sus colores y logotipos (cruces en rosa y negro). Aunque los activistas de la sociedad civil y las agencias del gobierno mexicano no hayan llegado a un acuerdo sobre el número de víctimas, no se puede negar la matanza sexualizada y el desove de cuerpos mutilados en el desierto que cerca Ciudad Juárez. El descarte descartado de ocho cuerpos de mujeres de la clase trabajadora o de barrios empobrecidos dentro de la propia ciudad movilizó a muchas personas.

Inmediatamente después de entrar en la Coalición, empecé a observar la variedad de víctimas y asesinos de mujeres en un total de 370 casos de asesinato, contados a lo largo de la década de 1993 a 2003, cuando Amnistía Internacional, una organización no gubernamental (ONG) de ámbito internacional, comenzó a involucrarse en la cuestión y publicó una monografía sobre esas “muertes intolerables” ocurridas a lo largo de diez años de “impunidad” policial (2003). Los asesinatos sexualizados parecían sumar un tercio del total. Me interesé por los otros dos tercios de las muertes menos dramáticas, perpetradas tal vez por los maridos, novios, vecinos oportunistas o parientes. En los Estados Unidos, los activistas llaman a ese fenómeno de “asesinato por violencia doméstica” o simplemente “homicidio” (subdivido en las categorías femenino y masculino). Esos asesinatos, igualmente atroces, pero no dramáticos, fueron “normalizados” a lo largo de los siglos en muchos países (Staudt 2008: capítulo 2), y la violencia física (“violencia doméstica”) raramente recibió atención hasta que los activistas de derechos humanos y feministas internacionales presionaron a los gobiernos para que estos últimos

reaccionasen, creando leyes contra la violencia y penalizando esos crímenes.

Condujimos una serie de talleres e investigaciones, en conjunto con una ONG de gran porte y dedicada a la salud, en Juárez, trabajando con una muestra representativa de 404 mujeres entre los 15 y los 39 años. Documentamos los varios tipos de violencia que muchas mujeres sufren (pero no todas): verbal, psicológica, física y sexual. Les preguntamos con respecto a la seguridad en casa, vecindario y lugar de trabajo. Les preguntamos sobre la confianza en la policía y también, si en el caso de que sufriesen violencia doméstica, llamarían a la policía. Más de tres cuartos de las entrevistadas no confiaban en la policía, ni la llamarían. En realidad, en las oficinas algunas mujeres hablaron de la complicidad de los policías con los criminales.

Los hallazgos de la investigación, que amplía su foco con el fin de abarcar la violencia contra la mujer, además del asesinato y/o feminicidio, fueron publicados en mi libro *Violence and Activism at the Border: Gender, Fear, and Everyday Life in Ciudad Juárez* (2008), capítulo 3. De modo general, el 27% de las mujeres sufrían violencia física a manos de sus compañeros y las mujeres cuyo compañero recurría a amenazas, humillaciones y otras formas de violencia verbal convivían con la violencia crónica y continua. Muchas mujeres no conseguían salir de casa por la falta de dinero y el miedo de perder a los hijos. El salario mínimo en la ciudad, que abriga 300 fábricas extranjeras denominadas maquiladoras, es de 54 pesos por día, lo que equivale a 4,50 dólares diarios. Es un salario miserable, tal vez parte de la “violencia estructural” que acomete a mu-

chos de sus habitantes. Cerca de la mitad de la población de Juárez está por debajo de la línea de la pobreza en México, alcanzando tanto a hombres como a mujeres. Si los habitantes recibiesen el triple del salario mínimo mexicano como “salario de subsistencia”, conseguirían superar la pobreza, pero el gobierno creó un clima “propicio para el comercio” que acabó empobreciendo a muchas personas.

En el capítulo 4 de mi libro *Violence and Activism* (2008), describo y analizo la emergencia del activismo antiviolencia desde su inicio, en Juárez, hasta atravesar la frontera, así como el activismo en México, Estados Unidos y otras partes del mundo, donde hubo protestas ante las embajadas y consulados mexicanos. En una ciudad grande del porte de Juárez, no sorprende que las ONGs no tengan exactamente el mismo abordaje con relación a los esfuerzos o estrategias de cambio. Había una tensión considerable entre los grupos cuyo principal foco era el feminicidio y aquellos que enfocaban la violencia contra las mujeres como un todo, incluyendo la violencia doméstica, tentativas de homicidio, incesto y violación.

Tras el auge del activismo radical en 2003-04, con protestas, testimonios, colores, logotipos, arte y teatro, diversas agencias gubernamentales intentaron reaccionar de forma pacificadora, formando comisiones, constituyendo un cuadro de tres funcionarios en el Instituto de la Mujer de Chihuahua para fines de orientación, realizando estudios y promulgando una ley federal según la cual las mujeres deben “vivir sin violencia”. Esa bella retórica está bien distante de la realidad o de la falta de recursos para transformar las instituciones

policiales. Las policías municipal y estatal poco cambiaron la (baja) prioridad con que trataban los crímenes contra la mujer. Amnistía Internacional pasó a actuar en otros lugares, especialmente en Guatemala, donde las tasas de feminicidio superaron a todas las demás. Las mujeres siguieron siendo asesinadas, aunque las muertes dramáticas y sexualizadas parecen haber disminuido, de acuerdo con Julia Monárriz Fragoso, que mantiene un banco de datos sobre el feminicidio en el COLEF (Colegio de la Frontera Norte, institución de investigación del norte de México) (2010). Aún así, el número medio de mujeres asesinadas anualmente giró en torno a de 30 a 40 hasta 2008, totalizando 370 muertes en 10 años. A partir de ahí, con el inicio de las guerras entre el gobierno mexicano y los cárteles de la droga, las tasas de homicidio aumentaron abruptamente tanto para hombres como mujeres. En 2009, 180 mujeres fueron asesinadas, pero pocos de esos óbitos eran de naturaleza sexual. De cualquier modo, 2600 personas fueron asesinadas en la ciudad, de las cuales solo una pequeña fracción fue de mujeres.

En la referida sección, he puesto el énfasis en la investigación y el activismo de la primera ola de movilización contra el feminicidio. Después de ese apartado previo, paso a diseccionar el discurso asociado al asesinato de mujeres. Las múltiples definiciones y diversas palabras han generado una cierta confusión, de la cual se pueden sacar lecciones para el momento presente y para otros países. Argumento que es más importante enfocar el trabajo en el fin de la violencia contra las mujeres que embarcar en discusiones académicas sobre los múltiples significados de las palabras, discusiones esas

que podrían postergar la acción dedicada a la reducción de la violencia y asesinatos. En la próxima sección, no pretendo criticar a autores individuales, pues todos tenemos intereses comunes en la reducción o eliminación de la violencia contra las mujeres (y probablemente la violencia contra el ser humano). La idea es ilustrar los múltiples usos del término. Es esa multiplicidad de usos lo que está generando confusión entre los investigadores, activistas y reformadores profesionales.

### **Feminicidio: ¿Diferente de asesinato u homicidio?**

Feminicidio es una palabra fuerte, que evoca la idea de asesinato en masa, así como la palabra genocidio. Esta última es utilizada solamente de forma limitada, para referirse al Holocausto, a Ruanda y Darfur, por ejemplo.

Fue en la revista *Ms*, en 1990, donde por primera vez Jane Caputi y Diane Russell analizaron y aplicaron la palabra feminicidio, denominado por ellas “terrorismo sexista”, a la violencia de carácter misógino o relacionada con el odio a la mujer, volviendo a emplear el término posteriormente en su libro *Femicide: The Politics of Women Killing* (1992). Le dieron un nuevo nombre al asesinato de mujeres en los Estados Unidos y Canadá, describiendo detalladamente el caso de un asesino en serie que mató a 14 mujeres, hirió a otras féminas y hombres y después cometió suicidio, no sin antes gritar que culpaba a las “feministas” de sus propios problemas, acusación que repitió en la nota que dejó al suicidarse. Caputi y Russell analizan lo que denominaron el “orden de grandeza” del terrorismo sexista en los Estados

Unidos. Se trata de un uso amplio del término, con foco en la intención u odio que emerge colectivamente, como parte del proceso de socialización del hombre como individuo, que crece en una sociedad misógina, patriarcal. Desde el punto de vista legal, por lo tanto, ¿pueden todos los crímenes cometidos por hombres contra mujeres ser considerados terrorismo sexista? ¿O solo los crímenes donde hay intención de odio? En los tribunales de los Estados Unidos, no es fácil conseguir que el odio sea prueba válida para la condenación. ¿Es que el homicidio no es suficiente?

A partir de una perspectiva mundial, la investigadora americana Rosa Linda Fregoso emplea la palabra inglesa *feminicide* para referirse al asesinato de las mujeres de Juárez, hecho descrito por la estudiosa mexicana Julia Monárrez Fragoso en 2000 por primera vez en lengua española con la palabra *feminicidio* o “violencia sexual motivada políticamente” [subrayado nuestro], considerando el sistema patriarcal en que se insiere esa violencia (2003: 2). Patricia Ravelo Blancas también utilizó el término, conjuntamente con Alfredo Limas (2002). Esta terminología parece evocar más que un término meramente biológico (el elemento femenino en *feminicidio*), sugiriendo también asesinato sexualizado y una construcción de género, aunque sean diferentes, en el diccionario de español, las definiciones de los términos femenino y feminismo. Pueden plantearse algunas cuestiones, desde el punto de vista legal. ¿Sería la violencia sexual un elemento definidor de ese tipo de crimen? ¿Se trata de hecho de terrorismo sexista, si usamos el concepto de Caputi y Russell? ¿El estrangulamiento no sexualizado, entre otras formas de matar, entraría en la categoría?

¿Podría considerarse *feminicidio* cualquier tipo de homicidio de mujeres en una sociedad patriarcal? ¿Existe algo en la construcción social del género (algo excesivamente femenino o feminista, que pueda representar una amenaza a algunos hombres) que torna el crimen *feminicidio*?

En inglés, el discurso oficial sobre homicidio deriva lingüísticamente del hombre, o de referentes masculinos: *homicide* y *manslaughter*<sup>1</sup>. *Homicidio* sería, aparentemente, lo opuesto a *feminicidio*, pero se refiere al asesinato de un individuo, y no a la muerte colectiva. El término no provoca la misma fuerte reacción ni posee el mismo dramatismo que *feminicidio*, considerando el modo como este último fue utilizado en Norteamérica en los años 90 y 2000, aplicándose lo mismo a la palabra *genocidio*. En la jurisprudencia de los Estados Unidos, los términos *homicidio* de primer y segundo grado, así como *homicidio culposo* (*manslaughter*), son utilizados por los promotores para acusar a los supuestos asesinos, dependiendo de la intención, de las pruebas y la probabilidad de condenación. De esa forma, se nota que tanto el asesino como la víctima comparten una terminología asociada a hombres o elementos masculinos. Pero, claro, las mujeres también son víctimas y asesinas. Hace medio siglo, los sistemas patriarcales, como el de los Estados Unidos, utilizaban la terminología masculina para referirse a hombres y mujeres, aunque actualmente el mundo anglófono prefiera *human* (humano). No obstante, en las tres últimas letras de esa palabra inglesa resiste obstinadamente el elemento masculino (-man), e incluso en la palabra *woman* (mujer). En un número creciente de países, las estadísticas re-

lativas a homicidios fueron subdivididas en género, en las categorías hombres y mujeres. Los matices de la construcción social de la palabra género, sobre la cual los académicos ya han gastado mucha tinta, quedan así perdidas. Además, permanecen invisibles los crímenes cometidos contra individuos transgénero y transexuales.

Existe aún otra terminología en uso para denominar el asesinato de mujeres, en este caso, de la burocracia del gobierno federal mexicano, específicamente la Procuraduría General de la República (PGR). Olga Aikin Araluce realizó un análisis excelente, integrando la teoría de los derechos humanos, sobre el modo por el cual las feministas y activistas de derechos humanos crearon redes con activistas y agencias internacionales, así como otros gobiernos, para presionar a las autoridades mexicanas (2009), proceso ese que duró toda una década. Como era de esperar, inicialmente la PGR ignoró y negó las acusaciones, para a continuación negociar y reconsiderar su discurso. Por ejemplo, los políticos o promotores muchas veces marginalizaban el asesinato de mujeres, utilizando términos como “pelea entre amantes” o “crimen pasional”, términos actualmente inaceptables de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos (aunque aun sean utilizados en México y en los Estados Unidos para disminuir la culpa y reducir las sentencias de prisión). Cuando la PGR finalmente empezó a cumplir con las normas internacionales, adoptaron términos como “violencia de género”, “perspectivas de género” y “discriminación de género” en sus análisis sobre la violencia contra las mujeres. En la etapa final, de acuerdo con el análisis de Aikin Araluce, la PGR creó un gabinete para analizar y monitorear la violencia

contra las mujeres. Los significados sociológicos del género como construcción social son utilizados para referirse solamente a las mujeres, y no para hombres y mujeres. En otro trabajo, escrito conjuntamente con Jane Jaquette, analizamos la sustitución de la palabra mujer por la palabra género (2006). A pesar del nuevo lenguaje, el gobierno federal mexicano confiere alguna autonomía, respetada la uniformidad constitucional, a los gobiernos estatales y a las respectivas fuerzas policiales municipales. En algunos estados mexicanos, la violencia doméstica física ¡aún no se considera un delito!

En mi libro *Violence and Activism at the Border* (2008) adopté un abordaje inclusivo con relación al asesinato de niñas y mujeres, dada la pluralidad de voces y multiplicidad de palabras: feminicidio, asesinatos basados en género, asesinatos sexuales, asesinato/homicidio resultante de violencia doméstica, homicidios de mujeres. Desde la redacción y publicación del libro, y el seguimiento constante de la situación, observo, con pesar, la confusión causada entre los investigadores y activistas. En mi propio servicio comunitario, en el que fui entrenada para actuar como “voluntaria para las víctimas” en la Comisaría de Policía de El Paso y para representar a los activistas de la sociedad civil en el Equipo de Análisis de Fatalidades en Casos de Violencia Doméstica del Gabinete del Promotor Distrital, también en El Paso (Texas), ciudad vecina de Juárez, observo casos y analizo los documentos relativos al homicidio de mujeres. Algunos de los asesinatos fueron claramente motivados por el odio, llevando a muertes tortuosas y cuerpos mutilados, no siempre con violencia sexual. Otros fueron causados por un tiro rápido, pues es amplio el acceso a revól-

veres y rifles en los Estados Unidos. En Texas, no hay un término jurídico para referirse al feminicidio, siendo mucho más fácil acusar a un sospechoso en un proceso criminal alegando homicidio en primer grado que homicidio por odio o misoginia.

Desde mi punto de vista, una mujer asesinada es una mujer asesinada. Se debe exigir justicia y rendición de cuentas, independientemente de la intención, método utilizado y presencia o ausencia de violencia sexual antes de la muerte. Con relación a Ciudad Juárez, las personas se quedan perplejas cuando escuchan de algunos estudiosos, refiriéndose a los homicidios sexualizados, que ha disminuido la tasa de feminicidios, mientras que otros especialistas afirman que la tasa de homicidios de mujeres se ha cuadruplicado, como mínimo, desde el inicio del activismo antifeminicida hace cinco años o más. Algunos estudiosos y activistas suministran números desde 1993, cuando por primera vez los activistas empezaron a contar y nombrar a las víctimas cuyos cuerpos eran identificables, mientras que otros hablan de totales anuales. En el primer caso hay más dramatismo, demostrando tal vez sabiduría estratégica para fines de activismo, pero no en términos de investigación, juicio y condenación. Otros igualmente observan que menos del 10% de las víctimas actuales son mujeres, a la par que más del 90% son hombres. ¿Y quién responde y actúa por ese alto volumen de muertes?

El infame sistema jurídico-policial mexicano no tiene experiencia suficiente en la investigación y juicio de los crímenes, conforme documentan estudios no solo en Juárez, sino en todo México (véase, por ejemplo, trechos

en Cornelius y Shirk 2007; Alvarado 2008). La guerra entre los militares y los cárteles del tráfico de drogas, deflagrada desde que el Presidente Calderón envió tropas y policías federales a las zonas de violencia en 2008, resultó en 28000 asesinatos en todo el país hasta mediados de 2010. Las autoridades del gobierno rápidamente le atribuyeron las muertes a las bandas armadas de narcotraficantes, sin ninguna investigación, produciendo números (decenas de millares) de forma semejante a la llamada Guerra Sucia, ocurrida en Argentina durante el régimen militar en los años 70. Millares de reclamaciones ante las impotentes comisiones de derechos humanos estatales y nacionales alegan que los militares y la policía federal también fueron culpables de algunos de esos crímenes, pero esas alegaciones permanecen sin investigación ni enjuiciamiento. En algunas partes de México, no está claro si es el gobierno o el crimen organizado el que está al mando. Y buena parte de esa violencia es causada por la pobreza y las ganancias provenientes del consumo de drogas en los Estados Unidos.

### **Reflexiones y lecciones para la segunda ola de investigación y activismo sobre asesinatos e impunidad policial**

La primera ola de investigación y activismo sobre el feminicidio amplió los niveles de concienciación acerca de la misoginia, odio e impunidad policial que llevaron a los homicidios e injusticia en México. Los actos hediondos y la falta de reacción del gobierno son conocidos en todo el mundo, estimulando tal vez la identificación de padrones semejantes en otros países y la presión por la concienciación, reacción policial y justicia, por comu-

nidades seguras y libres de la violencia contra mujeres, niños y hombres.

La gente tiene mucho que aprender con la investigación y el activismo de la frontera del norte de México. Algunos de sus hallazgos pueden ser adaptados a otros lugares. Con el paso a la segunda ola de investigación y activismo en México o en otras partes del mundo, podría también adoptarse una terminología común para evitar confusión y permitir que los asesinos sean juzgados de manera uniforme y justa. Conforme he expuesto a lo largo de este artículo, el término feminicidio, a pesar de útil para fines de concienciación y activismo, ha sido usado con significados múltiples. Esa pluralidad de significados llevó a la confusión, reflexión e incluso reacciones negativas. Presionar por la adopción de una nueva terminología para el homicidio sin la debida fundamentación en una estructura jurídica de gobernanza puede postergar la presión por la investigación, enjuiciamiento y condenación de asesinos.

Al reflexionar sobre casi una década de investigación y activismo sobre la violencia contra las mujeres, es posible extraer las siguientes lecciones y conclusiones.

- Aumentar el respeto de los niños y hombres por las mujeres en el proceso de socialización (o sea, escuelas) y en programas dirigidos al cambio del exceso de masculinidad y control que llevan a la violencia doméstica, violación y violencia crónica.
- Desarrollar ONGs fuertes en la sociedad civil para hacer presión a favor de instituciones jurídico-policiales eficaces que prioricen la reducción de la violencia contra la mujer por medio de entrenamiento

y uniformidad de procedimientos. En los Estados Unidos, fue solamente en la década de los 70 cuando las feministas consiguieron generar fuerza suficiente para cambiar las instituciones policiales municipales y estatales, haciendo que trataran de la violencia doméstica y sexual/violación. Como voluntarias, las feministas montaron albergos para mujeres agredidas, centros de atención a casos de violación y orientación, muchos de los cuales fueron profesionalizados y subsidiados por el gobierno. En los años 90, el gobierno federal de los Estados Unidos recurrió a mandatos y fondos presupuestarios para incentivar a la policía municipal y estatal a ocuparse de la violencia contra las mujeres (este proceso, desarrollado a lo largo de décadas, fue analizado por Staudt 2008: capítulo 5).

- Estimular a las niñas y mujeres a reconocer la violencia psicológica y verbal que normalmente preceden a los actos de violencia física y sexual.
- Después de que las instituciones policiales empiecen a trabajar de forma eficaz, estimular a las personas a relatar crímenes y estigmatizar y distanciarse de hombres violentos y controladores.
- Asegurar que las supervivientes tengan acceso a albergos y centros de orientación, subsidiados por el gobierno.
- Reducir y aliviar, por medio de políticas económicas, la pobreza y desigualdades de género en cuanto a salarios y oportunidades de trabajo que acaban atando a las mujeres a relaciones que amenazan su seguridad.
- Prevenir y reducir el consumo (y el vicio) de drogas y alcohol, que normalmente lleva a los hombres a creer que poseen una

licencia para comportarse violentamente con las mujeres.

- Crear un consenso acerca del lenguaje utilizado para movilizar a la sociedad civil contra la violencia dirigida a las

mujeres y para juzgar crímenes y reformar las instituciones jurídico-policiales, de modo que reflejen el lenguaje jurídico y social corriente en ámbito nacional e internacional.

---

<sup>1</sup> *D N. de la T.: La presente traducción al español está hecha a partir de la traducción al portugués del original inglés, y la siguiente nota es una inclusión de la versión en portugués: manslaughter, en contextos jurídicos, suele referirse a homicidio culposo, pero si fuese traducido al pie de la letra, sería matanza, sacrificio (=slaughter) de hombre (=man).*

## Referencias Bibliográficas

- AIKIN ARALUCE, O.. 2009. "Transnational Advocacy Networks, International Norms, and Political Change in Mexico: The Murdered Women of Ciudad Juárez." In: STAUD, K.; PAYAN, T.; KRUSZEWSKI, Z. A.(orgs.). **Human Rights along the U.S.-Mexico Border: Gendered Violence and Insecurity**. Tucson, University of Arizona Press, 2009, p. 150-167.
- ALVARADO, A.. **La reforma de la justicia en México**. D.F, El Colegio de México, 2008.
- AMNESTY INTERNACIONAL. **Intolerable Killings. Ten Years of Abductions and Murders of Women in Ciudad Juárez, Chihuahua**. New York, AI, 2003.
- CAPUTI, J.; RUSSEL, D.. **Femicide: The Politics of Women Killing**. NY, Twayne , 1992.
- CORNELIUS, W.; SHIRK, D. (org.). **Reforming the Administration of Justice in Mexico**. Notre Dame, Notre Dame University Press, 2007.
- FREGOSO, R. L.. **Mexicana Encounters: The Making of Social Identities on the Borderlands**. Berkeley, University of California Press, 2003.
- JAQUETTE, J.; STAUDT, K.. "Women, Gender and Development." In: JAQUETTE, J; SUMMERFIELD, G. **Women and Gender Equity in Development Institutions, Resources, and Mobilization**. Duke University Press, 2006, pp. 17-52.
- FRAGOSO, J. E. M.. "La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez, 1993-2003," *Frontera norte* 23, No. 12, 2000, pp. 87-117.
- MONÁRREZ, F; ESTELA, J.. 2010. "Death in a Transnational Metropolitan Region." In: STAUD, K; FUENTES, C.; FRAGOSO, J. E. M. (org.) **Cities and Citizenship at the U.S.-Mexico Border: The Paso del Norte Metropolitan Region**. NY, Palgrave USA, 2010.
- RAVELO BLANCAS, P.; LIMAS, A.. 2002. "Feminicidio en Ciudad Juárez: Una civilización sacrificial." *El cotidiano* 111, 2002, pp. 47-57.
- STAUDT, K.. **Violence and Activism at the Border: Gender, Fear and Everyday Life in Ciudad Juárez**. Austin, University of Texas Press, 2008.
- STAUDT, K.; CORONADO, I.. **Fronteras no Más: Toward Social Justice at the U.S.-Mexico Border**. NY, Palgrave USA, 2002.
- STAUDT, K; CORONADO, I.. "Resistance and Compromiso at the Global Frontlines: Gender Wars at the U.S.-Mexico Border." In: ESCHLE, C.; MAIGUASHCA, B. (org.) **Critical Theories, World Politics and the Anti-Globalisation Movement**. London: Routledge, 2005, pp. 139-153.
- STAUDT, K; CORONADO, I.. "Bi-national Civic Action for Accountability: Anti-Violence Organizing in Cd. Juárez-El Paso." In: CORNELIUS, W.; SHIRK, D. (org.) **Reforming the Administration of Justice in Mexico**. Notre Dame University Press, 2007, pp. 349-68.

# Lecciones de la primera ola de investigación y activismo sobre feminicidio

Kathleen Staudt

## Resumo

### Lições da Primeira Onda de Pesquisa e Ativismo sobre Feminicídio

*Durante quase duas décadas, o olhar mundial voltou-se a Ciudad Juárez (México) pela sua característica de capital mundial do feminicídio. Desde o ápice do ativismo antifeminicida radical, em 2003-4, o assassinato de mulheres não apenas cresceu, mas o fez de forma exponencial. Apesar disso, o ativismo diminuiu. Desde 2010, com o início de uma Segunda Onda de atenção na fronteira mexicana, mostrou-se importante esclarecer algumas definições e avaliar estratégias de mudança. Este artigo fará um resumo da primeira onda de ativismo voltado à violência contra as mulheres, com foco em Ciudad Juárez e nas redes que seus ativistas criaram para além da fronteira e com o resto do mundo. Dissecaremos as diversas definições da palavra feminicídio e argumentaremos em favor de uma definição unificada que encontre ressonância nos contextos social e legal. Também discutiremos a importância de examinar todos os homicídios, qualquer que seja o gênero das vítimas, na esperança de profissionalizar as práticas policiais. Por fim, apresentaremos um resumo da primeira onda de pesquisa e ativismo, acrescido de meus próprios pontos de vista.*

**Palavras-chave:** Feminicídio, gênero, pesquisa, ativismo

## Abstract

### Lessons from the First Wave of Research and Activism on Femicide/Feminicidio

*For almost two decades, the eyes of the world have focused on Ciudad Juárez, Chihuahua, Mexico, as the world's femicide capital. Since the peak of dramatic anti-femicide activism in 2003-4, the murders of women have not only continued, but increased exponentially. Yet activism has diminished. Since 2010, as the "second wave" of attention has begun in Mexico and the border, it has become important to clarify some definitions and evaluate strategies for change. In this article, I summarize the first wave of activism against violence toward women, focusing on Ciudad Juárez as its activists networked across the border and with the rest of the world. I 'unpack' the various definitions surrounding the word femicide, or feminicidio, and argue for a unified definition that resonates with social and legal contexts. I also discuss the importance of examining all murders, whatever the gender of victims, in the hope for professionalizing police practices. Finally, I summarize the first wave of research and activism, threaded with my own vantage points.*

**Keywords:** Femicide, gender, research, activism

**Fecha de recepción:** 07/05/2010

**Fecha de aprobación:** 30/08/2010

# Gestión para resultados en la seguridad pública en Minas Gerais: un análisis sobre el uso de indicadores en la gestión de la Policía Militar y en el Sistema de Defensa Social

## Renato Vieira

*Renato Vieira es coronel de la Policía Militar, comandante general de la Policía Militar de Minas Gerais. Tiene maestría en Administración Pública, especialización en Gestión Estratégica de la Seguridad Pública y posgrado en Administración de Empresas y en Criminalidad y Seguridad Pública. Coordinador del proyecto "Intervención del Estado en conflictos agrarios: propuesta de un modelo para las Policías Militares brasileñas", de la Senasp/Ministerio de Justicia. Es miembro fundador del Foro Brasileño de Seguridad Pública*

*Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil*

*renato.vieira@pmmg.mg.gov.br*

## Gilberto Protásio

*Gilberto Protásio es profesor de la Maestría en Gestión Pública de la Facultad de Administración de Empresas (FEAD), en Minas Gerais Comandante e investigador benemérito de la Policía Militar de Minas Gerais. Miembro de la Comisión Interorganizacional de Evaluación de las Investigaciones del Índice de Calidad de Vida en la Seguridad Pública (IQVS), de la Secretaría de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (Seds-MG). Profesor de la Maestría en Gestión Pública de la FEAD.*

*Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil*

*protasioaprendiz@yahoo.com.br*

### Resumen

*Hilvanando argumentos y acontecimientos en torno a los términos "indicadores", "desempeño organizacional", "contractualización", "gestión por resultados" y "seguridad pública", el artículo describe la trayectoria y los desafíos que enfrenta la Policía Militar de Minas Gerais con la incorporación de la lógica de evaluación por indicadores, desde finales de los años 90, explicando cómo y por qué fue posible, a partir del programa Policía de Resultados, utilizar la práctica acumulada por esta organización para, en 2004, innovar en la gestión operacional con tal profundidad que, en 2006, la Secretaría de Estado de Planificación y Gestión (Seplog) y la Fundación João Pinheiro (FJP) le propusieron al gobierno conceder a la Policía Militar de Minas Gerais (PMMG) el Premio Excelencia en Gestión Pública. El texto se centra en la contractualización de metas con el gobierno del Estado, mediante indicadores ligados a la planificación gubernamental de largo plazo, marcando la "2ª generación" de indicadores internos a la PMMG. Se identifican las mejoras inminentes en la coordinación estratégica de la Policía Militar, cuya base estará compuesta por procesos gerenciales en redes de Unidades, y se esbozan los posibles avances en la contribución que la PMMG vislumbra dar al gobierno, en términos de desempeño de largo plazo del Sistema de Defesa Social.*

### Palabras clave

*Trabalho policial. Redes. Atividade paralela.*

**E**s una obligación del Estado prestar cuentas a los ciudadanos sobre el desempeño de sus funcionarios y de las organizaciones en que estos actúan. Este es uno de los pilares que justifican el movimiento de transición conceptual y estructural del papel de ese ente que ha tenido lugar diversas democracias, desde finales de los años 70. Muchos autores denominan Nueva Gestión Pública (NGP) al conjunto de nuevos parámetros que explican y sustentan ese paradigma sociocéntrico.

No existe, no obstante, un único modelo que pueda aclarar cómo debería implementarse una agenda de cambios en torno a esa toma de conciencia respecto a que la sociedad sea la razón primera de que exista el Estado. Una de las explicaciones para esa falta de modelo parece consistir en la peculiaridad de la adaptación de cada organización pública, ante esa ola internacional de transformaciones. Entre los muchos abordajes posibles a las implicaciones de ese paradigma gerencial, está la cuestión de cómo evaluar el desempeño de las organizaciones de servicios de seguridad pública y defensa social.

Este artículo se aproxima a un registro de memoria institucional y tiene como objetivo el contribuir a la mejor comprensión de soluciones que vienen siendo encontradas en el país, en cuanto a lo que han hecho el gobierno y las propias organizaciones policiales. Se centra en el caso de Minas Gerais, en la intención de sumar, a los debates sobre el tema, la demostración de que hay desafíos, pero es posible

mejorar la gestión de la seguridad pública. Se demuestra aquí la posibilidad de dotar al público de investigadores y gestores, de una nueva fuente de informaciones respecto a cómo el concepto de gestión pública para resultados puede ser puesto en práctica, y cómo eso fue realizado en la Policía Militar de Minas Gerais (PMMG) y cómo ayuda a comprender lo que ocurrió, desde el punto de vista del uso de indicadores de desempeño organizacional, en la seguridad pública en ese Estado, desde 1999. Bajo esa perspectiva, lo que está aquí registrado sobre cambio organizacional en la PMMG y, a partir de 2003, en el Sistema de Defensa Social como un todo, ayudaría a mejorar las condiciones para que el Estado de Minas Gerais, como ente, pueda eventualmente ser observado como un posible caso de mejoras del paradigma gerencial, en esa delicada y compleja área de actuación estatal.

El primero e indispensable paso para la comprensión del uso de indicadores del desempeño operacional de la PMMG, sus avances, las innovaciones aportadas a la gestión de la seguridad pública por el gobierno y el comportamiento organizacional ante ese contexto requiere el conocimiento del antecedente interno de ese cambio: el programa Policía Orientada a Resultados.

### **La Policía orientada a resultados**

A finales de los años 90, un grupo de oficiales de la PMMG visitó el Estado de Nueva York, donde conoció la estructura de evaluaciones perió-

dicas, relativa a delitos registrados y mapeados por la policía. Fue así como se creó en Minas Gerais, el mismo año, un programa de modernización organizacional, con la finalidad de introducir el uso de mapas georreferenciados como herramienta complementaria a la planificación de los servicios de seguridad pública. Esa iniciativa se encuentra actualmente bastante diseminada en todo Brasil.

Tres de las características principales de ese programa fueron: aumento de la autonomía de las unidades policiales –denominadas Compañías de Policía Militar– encargadas de la vigilancia policial en cada grupo de barrios de la capital de Minas Gerais; institución de una rutina de reuniones entre planificadores y ejecutores de la vigilancia policial, para analizar resultados y reorientar, si fuese necesario, las prioridades de la prestación de servicios; y movilización comunitaria para que la agencia policial de coordinación operacional se organizase en ambientes destinados a reuniones y a la presentación de propuestas sobre las que deberían versar las prioridades de la actividad policial.

Actualmente, en una buena parte de los grandes municipios mineros, la PMMG basa la planificación operacional en el uso de datos geoprocesados de criminalidad. Además, desde 2003, se viene incentivando a las comunidades a organizarse en el sentido de participar en reuniones para presentar percepciones sobre la actividad policial. Esa lógica se encuadra en la transición de la matriz estadocéntrica a la sociocéntrica, que la Policía Militar ha priorizado, especialmente desde el punto de vista doctrinario (SOUZA, 2003).

El tipo de problemas que era preciso superar, cuando la Organización empezó a lidiar con el

geoprocesamiento, eran de naturaleza social: la Policía Militar pretendía dar más objetividad a su relación con la población, en términos de prestación de cuentas. Paralelamente, el sistema de registros policiales georreferenciados podría ayudar a mejorar la capacidad de coordinación de agencias policiales a las que les incumbía analizar los datos y exigir resultados a los Batallones de Policía Militar (BPM) y sus Compañías.

Con todas las limitaciones que presentaba, el nuevo sistema recibió elogios del gobierno federal, que pasó a incentivar a otros Estados y ciudades a hacer lo mismo. Había, sin embargo, trabas de naturaleza técnica que dificultaban la implantación de un elemento fundamental al sistema, imaginado desde su concepción, pero que aún sería postergado cinco años: la creación de indicadores para hacer a toda la estructura administrativa de la PMMG dirigirse a los objetivos y resultados de la actividad-fin. A mediados de 2004, la Policía Militar encontró la respuesta para ese desafío. Surgió el Control Científico de la Policía.

### **El “Control Científico” como avance gerencial**

La PMMG llegó al año de 2004 en un escenario preocupante: baja visibilidad conceptual de la seguridad pública, con raras iniciativas que extrapolaban la responsabilidad legal de las policías. Se trataba de un fenómeno nacional. Según Soares (2005: 30):

Los gobiernos se suceden, en Brasil, y la violencia criminal crece dramáticamente, pero el problema no llega a ser enfrentado con políticas públicas apropiadas y recursos correspondientes a la magnitud de la tragedia

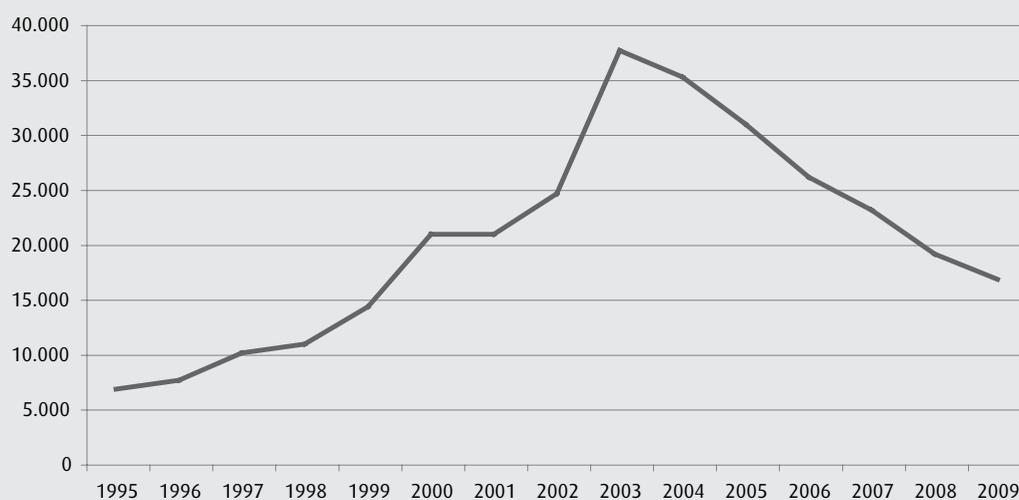
social envuelta. Es curiosa esta reiterada omisión, este silencio, este inmovilismo. La violencia criminal parece sufrir de una extraña invisibilidad conceptual, cuya consecuencia parece ser la dificultad en asumir e implantar políticas públicas específicas, aunque los efectos de la violencia ocupen las primeras páginas de los periódicos, diariamente.

Además, había reflejos de una larga década de bajas inversiones en la renovación de la flota y en la reposición del contingente de policías que se habían jubilado. La Policía Militar enfrentaba, encima, una exposición negativa sin precedentes, que comprometía la confianza de la población y de la prensa en su capacidad para ocuparse de un creciente índice de criminalidad violenta, especialmente en la capital. El Gráfico 1 permite observar la ascensión de los crímenes violentos en

Belo Horizonte, desde 1995, teniendo el año de 2003 como punto culminante.

Aún era muy reciente la creación de una agencia gubernamental de coordinación de los esfuerzos operacionales de los órganos del Sistema de Defensa Social, y de defensa de la necesidad de mayores recursos para sustentar las políticas públicas de seguridad del Estado. A pesar de que el gobierno entonces recién investido venía realizando desde hacía un año inversiones en cantidades inéditas en la seguridad pública, los reflejos del gran aporte de recursos, que pasaron a caracterizar las actividades de esos órganos, no habían quebrado la cultura de escasez logística y salarial que había caracterizado el tratamiento dispensado a la seguridad pública por la mayoría de los gobiernos anteriores.

**Gráfico 1**  
**Evolución de los delitos violentos**  
Belo Horizonte (Ene. 1995-oct. 2009)



Fonte: Centro Integrado de Informações de Defesa Social/2009.

En la estrategia de actuación de la PMMG, era también visible el agotamiento del modelo reactivo como medio de enfrentamiento al más grave delito: el homicidio. De este modo, las operaciones de ocupación de las regiones más violentas, con un gran número de policías y vehículos destinados, pero de resultados efímeros, no conseguían aminorar y controlar el fenómeno, a no ser durante el periodo de la gran movilización de tropas en esos espacios urbanos de elevada concentración criminal.

Por si eso no bastase, Minas Gerais había sido el escenario de un movimiento reivindicatorio por mejores salarios, que hizo de los años de 1997 y 1998 marcos preocupantes en las tradiciones no solo de la PMMG, sino también de varias otras organizaciones congéneres en el país, en cuanto a la obstaculización legal contra la realización de paralizaciones de policías militares.

El control básicamente por medio de la jerarquía y disciplina había sido, hasta entonces, el más fuerte y duradero bastión del modelo de administración pública burocrática de la Policía Militar de Minas. Tanto la PMMG como las organizaciones congéneres del país donde ese tipo de movimiento había ocurrido ya no conseguían, en el periodo tras las huelgas, sustentar el control interno apoyándose tan fuertemente en esos pilares.

Algo precisaba auxiliar en su restablecimiento y, concomitantemente, permitir a la PMMG salir fortalecida institucionalmente del episodio. Aunque no haya sido pensado para ese fin, el desarrollo de indicadores del desempeño de las agencias policiales del tipo Batallón

y Compañías vino a cumplir en parte ese papel. La diferencia que probablemente dio sustentabilidad a los indicadores fue que su desarrollo e implantación se apoyaron en un amplio debate que envolvió desde la cumbre hasta la base de la Organización, en la capital del Estado.

De este modo, el “Control Científico” fue implantado democráticamente, tras quedar claro, para los oficiales y soldados de base de la Policía Militar, que el control de la criminalidad, la reversión del panorama de sucesivos aumentos del número de homicidios y el restablecimiento de la credibilidad social del servicio realizado por todos los policías eran dependientes de una relación más objetiva e imparcial entre evaluadores y evaluados.

Fue en ese ambiente donde se constituyó, a mediados de 2004, en la capital del Estado, en la agencia policial de la PMMG denominada Comando de Policía de la Capital, un conjunto de indicadores del desempeño de unidades subordinadas a ella, en la categoría Batallones y Compañías. Esa innovación llevó al gobierno federal, por medio de la Senasp/MJ, en 2007, a solicitar el apoyo de la PMMG en el sentido de iniciar la estructuración de un rol de indicadores afectos al desempeño de las organizaciones de la seguridad pública del país.

Esos parámetros de evaluación se consideraron “modelo de excelencia en gestión pública” por el gobierno del Estado, que lo refrendó al conceder a la PMMG el premio homónimo, en aquel mismo año. Por otorgar la posibilidad de evaluaciones cuya metodología y resultados no dependían de variaciones

en la persona de evaluadores y evaluados, esa innovación se denominó Control Científico de la Policía.

Quedaban así puestas las condiciones para que la PMMG transitase del modelo de administración tradicional a uno nuevo, de cuño más científico y, como tal, focalizado sobre el desempeño de unidades policiales y no directamente de los policías.

Todos los indicadores se sustentaban en el trinomio método-metodología-padrón, desarrollado específicamente para ese fin (SOUZA; REIS, 2006). Cuando tuvo lugar el montaje de la arquitectura del nuevo conjunto de indicadores, se optó por corregir, desde el primer momento, lo que Silva (2004) había demostrado que era una deficiencia estructural de la mayoría de las normas de la PMMG: la ausencia del trípode referido, que aquel investigador había notado que era vital para una correcta evaluación del desempeño.

Cada indicador fue organizado en tres secciones: la primera, llamada de método, consistió en la elección de la “dirección”, es decir, el nombre de lo que se evaluaría y, siempre que fuese posible, la fórmula que contuviese las variables de ese objeto de evaluación; la segunda, la metodología, se ocupó de la definición de las etapas que había que recorrer para la aplicación del indicador, es decir, la “receta de la tarta”; y la tercera, denominada padrón, se formó de la especificación del referencial a ser tomado por base, teniendo como objetivo el afirmarse acerca del alcance o no del ideal en relación con el objeto del análisis.

## Adecuación del “Control Científico” de la PMMG a los acuerdos de resultados con el gobierno

En 2007, el gobierno de Minas Gerais comenzó a contractualizar resultados con los diversos órganos y entidades de su administración. Aquel año, fueron llamadas para ese fin solamente las secretarías de Estado encargadas de la coordinación de grupos de órganos, entre las cuales estaba la Secretaría de Estado de Defensa Social (Seds).

En 2008, cada agencia gubernamental llamada a la coordinación desdobló los indicadores pactados en parámetros específicos para cada órgano ligado a su cartera de gobierno. En la seguridad pública, eso representó la invitación, por la Seds, a la propositura de referenciales de desempeño de la PMMG, Policía Civil, Cuerpo de Bomberos Militar, Defensoría Pública y Superintendencia de Administración Penitenciaria.

Se mostraron extremadamente importantes, en ese momento, la experiencia de reuniones de evaluación asociadas al geoprocusamiento, acumuladas aún a finales del siglo anterior por la PMMG, y el sistema implantado en 2004 en la Policía Militar: cuando la Seds llamó a los órganos del sistema para la elaboración de indicadores, una parcela considerable de los gestores de la Policía Militar ya estaba familiarizada con el lenguaje y la lógica de la evaluación del desempeño operacional. De ese modo, bastó adecuar algunos aspectos para que buena parte de los indicadores sobre la prestación de servicios de la PMMG pasase a servir a un propósito mayor: la contractualización de resultados con el gobierno.

Básicamente, lo que hizo la Organización fue repetir internamente la estrategia gubernamental de llamamiento a la proposición de metas. Así, el Comando General regionalizó la estrategia, mediante metas propias de cada región de policía. Para ello, se realizaron una serie de encuentros y debates con los comandantes de las agencias policiales de coordinación operacional, conocidas por Regiones de la Policía Militar (RPMs).

Con el inicio de la contractualización de resultados del gobierno con la Policía Militar y del Comando General de esta con las regiones, lo que cambió fue el llamamiento a estas agencias de coordinación regional, para hacer uso de los datos del SM20 y transformarlos en informaciones, que pasaron a quedar en el centro de relación entre cada región, con sus unidades subordinadas: los Batallones (conjuntos de hasta cuatro Compañías) y Compañías Independientes de Medio Ambiente y Tránsito en Carreteras (mismo estatus que los Batallones ante cada región, para ocuparse de la prevención y reacción contra delitos ofensivos a la legislación de medio ambiente y de tránsito en las carreteras de dentro del estados).

Los resultados aparecieron enseguida, con la diferencia de que, en el interior del Estado, el fenómeno criminal tardó a ceder un poco más, en lo tocante a los delitos violentos (Gráfico 2).

Es posible que el comportamiento estadístico de los crímenes violentos en el interior del Estado, en ese periodo, sea explicable (entre otros factores, no analizados en este artículo) como un reflejo de la expansión del

programa Policía de Resultados hacia fuera de la capital: al final del año anterior, ante el aumento de los índices de criminalidad violenta en todo el Estado, ese programa fue recuperado por el Nivel Estratégico, que lo institucionalizó.

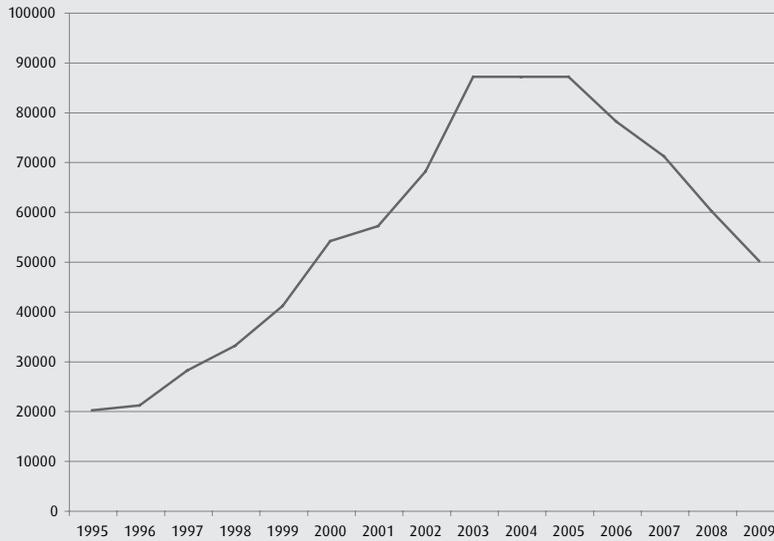
En ese periodo, se retomaron los fundamentos del Policía de Resultados, sin embargo con un elemento nuevo: el uso de indicadores científicos. Analizando esa innovación, el gobierno concedió a la PMMG, en 2006, el Premio Excelencia en Gestión Pública (SOUZA; REIS, 2006). Esto sucedió cerca de tres años antes de que el gobierno empezase a contractualizar resultados con los órganos del sistema de defensa social, lo que solo acabaría teniendo lugar en 2007 (MINAS GERAIS, 2007).

La explicación posible para la diferencia entre capital e interior es que esos indicadores comenzaron a adoptarse, en Belo Horizonte, a mediados de 2004 (REIS, 2006a, 2006b; SOUZA; REIS, 2006), pero, en el interior, eso ocurrió solamente después del 1o Acuerdo de Resultados con el gobierno, en 2007.

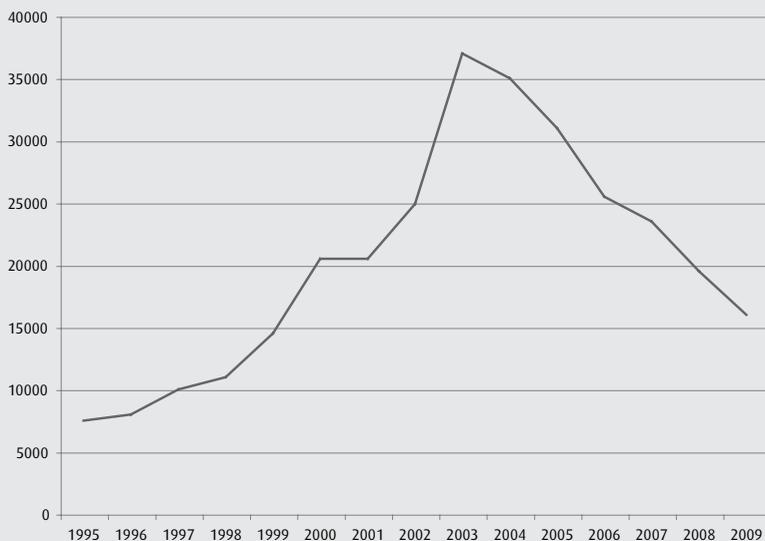
Bajo el nuevo arreglo derivado de la contractualización de resultados con todas las regiones, fue creada la Asesoría de la Gestión para Resultados (AGR), entre el personal del comandante general, fruto de la percepción de que era preciso y oportuno conciliar el uso de indicadores para otro nivel: el de relación del Nivel Estratégico con toda la Organización, teniendo en cuenta que el empleo de indicadores se limitaba, hasta entonces, al control del desempeño (REIS; ARANTES, 2009).

**Gráfico 2**  
**Evolución de los delitos violentos**  
 Estado de Minas Gerais y Belo Horizonte (Ene. 1995-oct. 2009)

**Minas Gerais**



**Belo Horizonte**

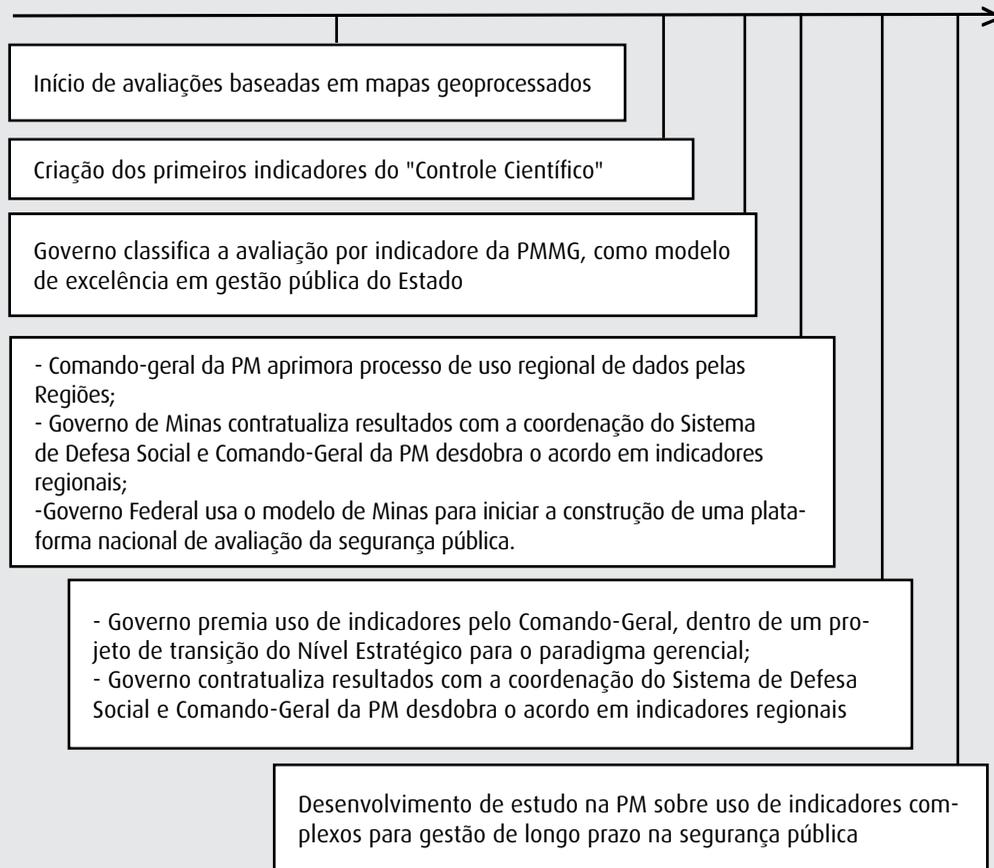
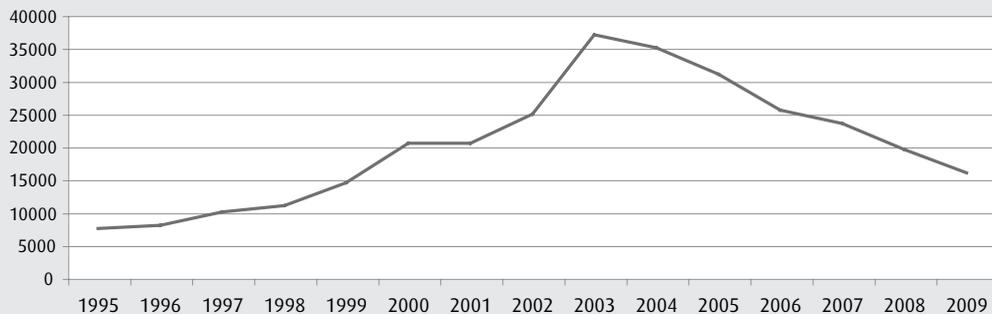


Fonte: CINDS (2009),

**Gestión para resultados en la seguridad pública en Minas Gerais: un análisis sobre el uso de indicadores en la gestión de la Policía Militar y en el Sistema de Defensa Social**  
 Renato Vieira e Gilberto Pródasio

Memoria

**Gráfico 3**  
**Evolución de los delitos violentos vis-à-vis con el uso de indicadores**  
Belo Horizonte (Ene. 1995-oct. 2009)



Fonte: Centro Integrado de Informações de Defesa Social/2009.

A principios del segundo semestre de 2010, se completó el ciclo de indicadores: el rendimiento de las unidades equivalentes a las RPMs, sin embargo con responsabilidad de gestionar el desempeño de las agencias públicas típicamente administrativas, pasó a tener un seguimiento rutinario realizado por el Comando General.

Aún no hay estudios cuyo objeto haya sido el comportamiento estadístico de la criminalidad violenta en la capital e interior de Minas Gerais, que permitirían explicar por qué solo hubo una estabilización en el interior del Estado, mientras la capital registró una caída. Sin embargo, en lo tocante a la PMMG, eso puede ser explicado por los problemas para promover la expansión del uso de indicadores al interior del Estado.

Hay seis marcos temporales significativos para la PMMG, en términos de uso de indicadores, que ayudan a comprender esa transformación organizacional y sus bastidores: llaman la atención los años 2000, 2004 y el periodo 2006-2009, así como el hecho de que el modelo de Gestión por indicadores de la PMMG ya haya sido reconocido y validado por el gobierno dos veces (2006 y 2008) y fue refrendado en 2007 por la Senasp-MJ como modelo de excelencia en gestión aplicable en el país.

Conforme hemos visto en el Gráfico 3, hace cerca de una década que la Policía Militar de Minas Gerais lleva realizando una autotransformación organizacional, en el sentido de mejorar su modelo de “gestión pública para resultados”. El conjunto de los análisis proferidos hasta aquí permite llegar a algunas conclusiones, como se ve a continuación.

## Conclusión

La Nueva Gestión Pública (NGP) es una invitación desafiadora para la reformulación de las prácticas de planificación y coordinación de la seguridad pública. En Minas Gerais, la Policía Militar se ha mantenido abierta a las posibilidades y necesidades del uso de indicadores del desempeño operacional. Inició, en este sentido, una trayectoria a finales de los años 90, entonces unida a la idea de hacer de la georreferenciación de casos policiales la base para reuniones entre los jefes de las unidades policiales directamente encargadas de la prestación de servicios de seguridad pública.

A mediados de 2004, la Organización consiguió desarrollar indicadores para evaluar el desempeño de esas agencias, ya con una lógica que hizo posibles conclusiones más objetivas e independientes en relación con la percepción de evaluadores y evaluados. En 2008, la PMMG expandió la lógica de evaluación para el Nivel Estratégico, con el propósito de hacer convergir la planificación, la gestión y el control de calidad.

En ambos movimientos de modernización, la PMMG recibió del gobierno del Estado el Premio Excelencia en Gestión Pública. Las perspectivas son animadoras, y ya se parece posible la propuesta al gobierno para que se adopten indicadores que ayuden a gestionar, a largo plazo, la visión descrita en la planificación gubernamental, de hacer de Minas Gerais una referencia nacional positiva, tanto de gestión como de resultados en la seguridad pública.

Un análisis sintético permite suponer que la Policía Militar minera estaría lo suficientemente

madura como para empezar a moverse en el sentido de la incorporación de técnicas más avanzadas de gestión. Entre estas, se encuentra aquella que permitiría la coordinación estratégica a largo plazo en la seguridad pública, ante objetivos que extrapolarían las misiones constitucionales de la Organización y sobrepasarían a otros órganos del Sistema de Defensa Social minero, o incluso de alguno de los municipios del Estado.

Un reciente estudio en ese sentido (REIS, 2009) permite antever condiciones y tecnologías propicias para que, a título de ejemplo, el Comando de la Policía Militar proponga al gobierno el acompañamiento de dimensiones de análisis que extrapolarían el modelo de contractualizaciones en torno al trípede “costos-plazos-productos”, que ahora orienta una buena parte del modelo de gestión gubernamental para resultados.

Otro ejemplo sería la posibilidad de trabajar con la gestión por escenarios, porque ya se encuentra desarrollada una tecnología adecuada a las peculiaridades de la Organización, para que las informaciones sobre desempeño en indicadores pactados con cada gobierno fuesen llevadas a una percepción más longeva, en términos de sí, de hecho, la Policía Militar va en la dirección correcta, ante las expectativas de la sociedad, los desafíos de la criminalidad y la capacidad instalada de respuestas en la prestación de servicios de seguridad pública.

Un desafío interno ligado a eso es la gestión del conocimiento, un área nueva en el diseño de la planificación estratégica de la Policía Militar de Minas Gerais y cuya operatividad pasa necesariamente por la adopción de técnicas que permitan identificar, testar y, si es el caso, diseminar buenas

prácticas gerenciales compatibles con la transición de la administración burocrática para la NGP.

En otras palabras, es necesario que la producción académica y normativa de la Policía Militar esté en consonancia con ese movimiento, repitiendo así un comportamiento organizacional que le ha garantizado a la PMMG, desde la década de los 60, la producción de planificaciones que intentan ser compatibles con las necesidades sociales.

La gestión para resultados en la seguridad pública en Minas Gerais fue objeto de un reportaje publicado por la revista *Veja* (edición del 2 de noviembre de 2009), como uno de los principales factores causantes del éxito en la estabilización y descenso de la criminalidad en el Estado. Esa publicación no tenía un cuño académico y no está completamente exenta de sufrir críticas en cuanto a una eventual parcialidad y oportunismo en el transporte de ese tipo de enfoque. No obstante, vista en el conjunto de los cambios ahora enfocados en ese artículo, las observaciones contenidas en *Veja* pueden, en efecto, reflejar un movimiento que sugiere la atención de los investigadores interesados en comprender lo que está sucediendo en la gestión pública minera, en el campo de la seguridad pública.

Las transformaciones en la PMMG descritas en este breve artículo tal vez sirvan para argumentar que el uso de indicadores en la gestión operacional y administrativa debe constar de estrategias adoptadas de ahora en adelante. A partir de ahora, es probable que la Organización pueda proponer al gobierno indicadores más complejos, para subsidiar la manutención de los actuales rumbos del Sistema de Defensa Social, en mandatos sucesivos.

No sería prudente ni imparcial situar el proceso de cambio organizacional de la PMMG, ahora descrito, como causa suficiente para provocar cambios o avances en la estructura formada por los órganos de la red de organizaciones en que se encuentra inserida. No obstante, la Policía Militar posee una cultura organizacional que ya habría tenido tiempo suficiente de sedimentarse, en los casi dos siglos y medio de existencia alcanzados en 2010, permitiéndole contribuir a que la red incumbida de la política pública de seguridad alcanzase los objetivos trazados por el gobierno, en términos de hacer de Minas Gerais un caso destacado positivo en el contexto de los otros Estados brasileños, en cuanto a ser el que tenga las mejores condiciones de seguridad y de sensación de seguridad de la población.

En el década incompleta que abarca este artículo –de 1999 a octubre de 2009–, la PMMG enfrentó problemas que parecen haberla hecho madurar, entre ellos la “invisibilidad conceptual” de la seguridad pública, bajo la cual tuvo que enfrentar crecientes índices de delincuencia violenta (1995 a 2003), lidiando con el serio desafío de tener que dar explicaciones a los medios de comunicación y a la sociedad, por una inseguridad pública cuya reversión dependía de que el gobierno asumiese más responsabilidades y ejerciese de hecho su indispensable papel de coordinador de las políticas públicas de seguridad del Estado.

Las estadísticas criminales reunidas en este artículo sugieren que se han revertido, a partir de 2003, los problemas en la prestación de servicios de seguridad pública que venían siendo provocados, entre otros factores, por la escasez de recursos destinados a los órganos del Sistema de Defensa Social, por la inexistente integración

de bancos de datos y por la insuficiente integración de responsabilidades territoriales con la Policía Civil, órgano imprescindible del sistema.

Fueron superados los efectos negativos sobre el significado de la autoridad jerárquico-militar, que el movimiento reivindicativo de 1997 había provocado, de modo que, en lugar de un reglamento aún más riguroso, la Organización siguió el camino del fortalecimiento de la capacidad de coordinación, en los niveles Intermedio y Estratégico.

La estrategia del gobierno electo para el mandato 2003-2006 y reelecto para 2007-2010, en Minas Gerais, en el campo de la seguridad pública, puede haber sido decisiva para la reversión de los índices de delincuencia violenta en el Estado. La aportación de recursos, la política salarial y la integración de las organizaciones respetando la autonomía de cada una de ellas fueron acciones que tal vez hayan suscitado la citada edición de la revista *Veja* (2 de noviembre de 2009). Si eso acaba siendo comprobado académicamente, es probable que haya, en el caso de Minas, argumentos consistentes para que se nombre a este Estado como una referencia positiva en la gestión de las políticas públicas de seguridad.

Por su parte, este artículo espera haber contribuido a la profundización en el debate académico y técnico, sobre cómo lo burocrático y lo gerencial, la verticalidad de la autoridad y la horizontalidad de la contractualización externa e interna de resultados pueden coexistir en organizaciones de servicios basadas en la jerarquía y disciplina militares.

Posiblemente, una de las constataciones de algún futuro estudio sobre la transformación organizacional de la PMMG, en el período

enfocado, sería que, no obstante las obligaciones de los gobiernos, en términos de proveer de recursos y contractualizar resultados, muchas de las respuestas para los problemas por los cuales ha pasado la seguridad pública en nuestro país estarían dentro de las propias organizaciones de servicios encargadas de esa área de actividad estatal.

Un desafío que parece precisar ser enfrentado, con disposición para el diálogo interorganizacional, es la mejora constante de la gestión,

especialmente aquella que modernice internamente cada organización del Sistema de Defensa Social minero, respetando los rasgos de sus respectivas culturas y, al mismo tiempo, fortaleciéndolas para interactuar como red.

Bajo la perspectiva enfocada en este artículo, la ganancia colectiva interinstitucional, obtenida de todo eso, probablemente sea el hecho de que el Sistema de Defensa Social minero se ha robustecido en términos de capacidad de atender a las expectativas de la sociedad.

## Referencias bibliográficas

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. **Acordo de Resultados que entre si celebram o governador do Estado de Minas Gerais e Secretaria de Estado de Defesa Social, Corpo de Bombeiros de Minas Gerais, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, com a intervenção da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e da Secretaria de Estado da Fazenda.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2007.

REIS, G. P. dos. A Engenharia de produção aplicada às organizações de serviços em segurança pública: um estudo exploratório. **Revista O Alferes**. Belo Horizonte: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Polícia Militar de Minas Gerais, v. 20, nº 60, p. 11-49, jul.-dez. 2006a

\_\_\_\_\_. **Avaliação do desempenho de agências policiais-militares:** análise da cientificidade. Monografia (Pós-Graduação lato sensu em Segurança Pública). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006b.

\_\_\_\_\_. **Projetos complexos de longo prazo na segurança pública:** um estudo sobre vetores de análise e dimensões de gestão. Monografia (Pós-Graduação lato sensu em Gestão Estratégica da Segurança Pública). Belo Horizonte: Centro de Pós-Graduação e Pesquisa da Polícia Militar, 2009b.

REIS, G. P. dos; ARANTES, F. A. A Assessoria de Gestão para **Resultados como instrumento de convergência entre planejamento, gestão e qualidade na Polícia Militar de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Seplag, 2009. (Projeto distinguido com Menção Honrosa no IV Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais)

SILVA, A. L. L. A. F. da. **A conversão do conhecimento no desenvolvimento de serviços preventivos da Polícia Militar de Minas Gerais.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2009b.

SOARES, L. E. **Sísifo e as políticas de segurança no Brasil.** Porto Alegre: Gráfica Santa Rita, 2005.

SOUZA, R. V. de. Do **Exército estadual à Polícia de Resultados:** crise e mudança de paradigma na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2003.

SOUZA, R. V. de; REIS, G. P. dos. O controle da polícia no Brasil: uma introdução ao "Controle Científico da Polícia". **Revista O Alferes**, n. 58. Belo Horizonte: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Polícia Militar de Minas Gerais, p. 11-61, jul.-dez. 2005.

# Gestión para resultados en la seguridad pública en Minas Gerais: un análisis sobre el uso de indicadores en la gestión de la Policía Militar y en el Sistema de Defensa Social

Renato Vieira e Gilberto Protásio

## Resumo

**Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social**  
*Alinhando argumentos e acontecimentos em torno das expressões “indicadores”, “desempenho organizacional”, “contratualização”, “gestão por resultados” e “segurança pública”, o artigo descreve a trajetória e os desafios enfrentados pela Polícia Militar de Minas Gerais, na incorporação da lógica de avaliação por indicadores, desde o final dos anos 1990, explicando como e porque foi possível, a partir do programa Polícia de Resultados, utilizar a expertise acumulada pela Organização para, em 2004, inovar na gestão operacional com tamanha profundidade que, em 2006, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e a Fundação João Pinheiro (FJP) propuseram ao governo conceder à PMMG o Prêmio Excelência em Gestão Pública. O texto enfoca a contratualização de metas com o governo do Estado, mediante indicadores ligados ao planejamento governamental de longo prazo, marcando a “2ª geração” de indicadores internos à PMMG. São identificados os aprimoramentos iminentes na coordenação estratégica da Polícia Militar, cuja base será composta por processos gerenciais em redes de Unidades, e esboçados os avanços possíveis na contribuição que a PMMG vislumbra dar ao governo, em termos de desempenho de longo prazo do Sistema de Defesa Social.*

**Palavras-chave:** Femicídio. Género. Investigación. Activismo

## Abstract

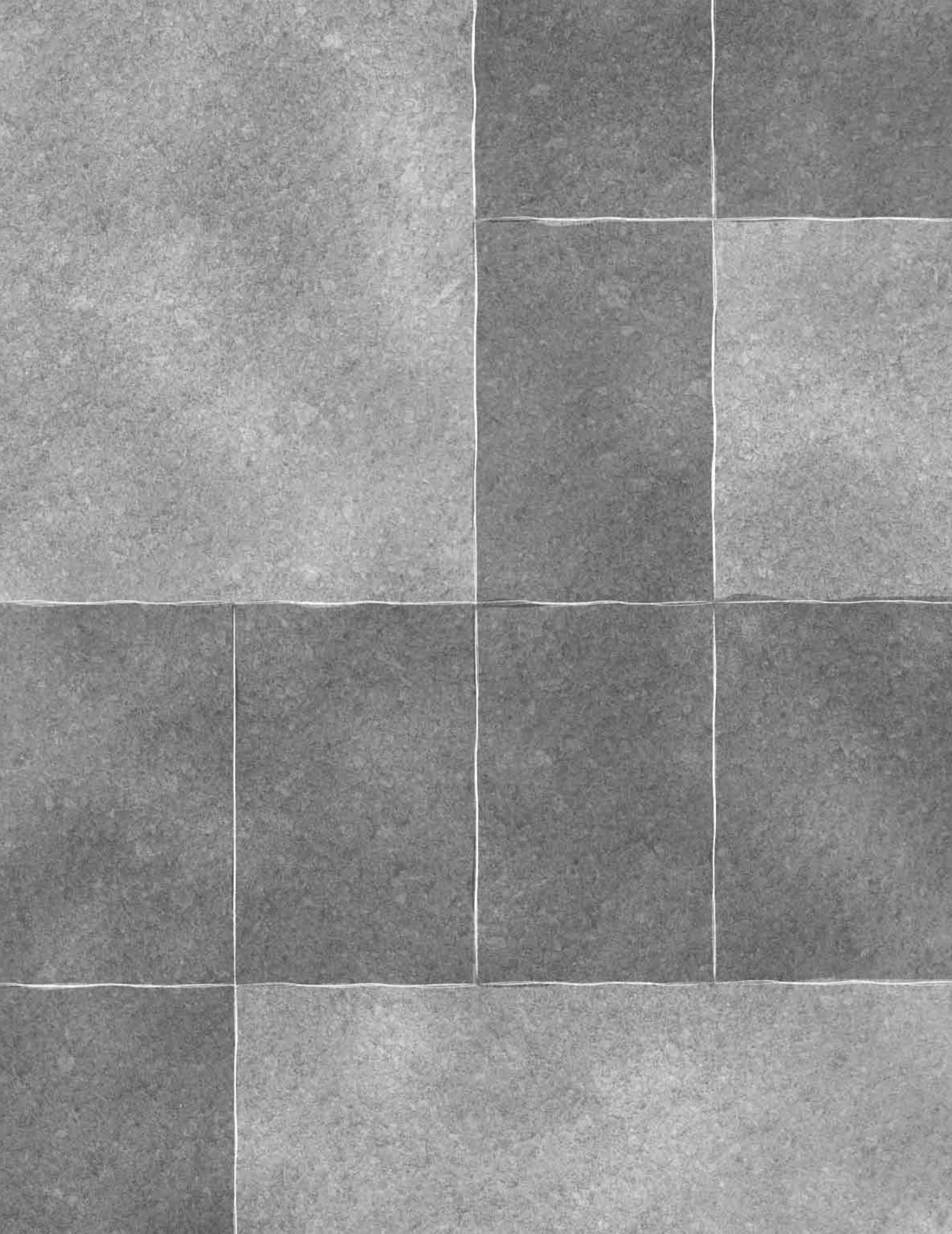
**Managing for results in the realm of public security in Minas Gerais: an analysis of the use of indicators for both the management of the Military Police and the Social Defense System**

*This paper brings together arguments and developments around the terms “indicators”, “organizational performance”, “contractualization”, “management for results”, and “public security” in order to describe the evolution and challenges that the Military Police of Minas Gerais (PMMG) has met since it started using indicators for evaluation purposes in the late 1990s. Furthermore, it explains why it was possible to use the expertise this organization acquired through the Result Police program to innovate its operational management in 2004. This innovation was so profound that the Seplag (The Minas Gerais State Secretariat for Planning and Management) and the FJP (João Pinheiro Foundation) suggested the government grant the PMMG the Public Management Excellence Award in 2006. This paper will focus on the contractualization of targets with the Government of the State of Minas Gerais through long-term government planning indicators, which represent a “second generation” of internal PMMG indicators. Imminent improvements in the Military Police’s strategic coordination, whose core comprises managerial processes in Unit networks, will be identified. Furthermore, potential advances in the contribution from the PMMG to the government in terms of long-term performance for the Social Defense System will be outlined.*

**Keywords:** Work policeman. Nets. Parallel activity.

**Fecha de recepción:** 10/11/2010

**Fecha de aprobación:** 06/01/2010



## Objetivo y política editorial

La Revista Brasileña de Seguridad Pública es la revista semestral del Foro Brasileño de Seguridad Pública y tiene por objetivo la producción de conocimiento y la reflexión en el campo de la seguridad pública en Brasil y el extranjero. Los autores(as) de los artículos pueden ser investigadores, policías y/o demás profesionales del área que hayan desarrollado investigaciones científicas dentro de sus respectivas instituciones y deseen diseminar resultados. Se pretende promover el intercambio de informaciones cualificadas en lo que tañe a las relaciones entre seguridad pública, violencia y democracia, especialmente sobre las políticas implementadas en el área, la actividad policial, la instrucción policial, el monitoreo y la evaluación de datos, la justicia criminal y los derechos humanos. Pueden ser invitados especialistas nacionales y extranjeros para conceder entrevistas o dar testimonios para la publicación.

## Reglas de publicación

- 1** Los trabajos que se ofrezcan para su publicación en la Revista Brasileña de Seguridad Pública deberán ser inéditos en Brasil y su publicación no podrá estar pendiente en otro lugar. La extensión total estará entre 20000 y 45000 caracteres con espacios, incluidas las notas a pie de página, los espacios en blanco y las referencias bibliográficas.
- 2** Es necesario que estén precedidos por una primera página donde se hará constar: el título del trabajo, el nombre del autor(a) (o autores), dirección, teléfono, correo electrónico y un brevísimo currículum con los principales títulos académicos, y principal actividad ejercida, ciudad, estado y país del autor. Se recomienda que el título sea sintético. Cualquier identificación de autor(a) debe constar en una página o archivo separado.
- 3** Se recomienda la utilización de procesadores de texto que graben en formatos compatibles tanto con programas ampliamente diseminados como, prioritariamente, con softwares de código abierto.
- 4** 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. La Revista Brasileña de Seguridad Pública se reserva todos los derechos autorales de los artículos publicados, inclusive los de traducción, permitiendo, no obstante, su posterior reproducción con la debida citación de la fuente.
- 5** Todos los trabajos serán enviados a la comisión y al consejo editorial de la Revista, que tendrán la responsabilidad de apreciar inicialmente los textos propuestos para la publicación
- 6** La comisión editorial de la Revista Brasileña de Seguridad Pública puede, en cualquier momento, solicitar el apoyo de consultores AD HOC, en todos los casos especialistas en el tema del artículo enviado, para la emisión de informes de evaluación sobre los textos propuestos. Cada artículo recibirá la evaluación de dos especialistas, siendo los informes en método “doble ciego”, por lo tanto, sin la identificación de los autores o de los evaluadores. Estos evaluadores pueden aceptar, rechazar o volver a presentar el original al autor con sugerencias de modificaciones.
- 7** Los trabajos podrán enviarse por correo electrónico a la dirección revista@forumseguranca.org.br, o por correo postal, cuya correspondencia deberá enviarse a la sede del Foro, localizada en la Calle Teodoro Sampaio, 1020, cj. 1409 / 1410, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05406-050. En ese caso, los textos deberán enviarse en CD-R o CD-RW y con dos copias impresas en papel A4.
- 8** La revista no está obligada a devolver los originales de las colaboraciones enviadas;

## críterios bibliográficos

**Reseñas:** Se aceptarán reseñas de libros publicados en Brasil en, como máximo, los dos últimos años y en el extranjero en, como máximo, los tres últimos años, y que además contengan la referencia completa del libro.

**Artículos:** Deberán estar precedidos de un breve resumen, en portugués y en inglés, y de un Sumario; Las palabras clave deberán estar destacadas (palabras o expresiones que expresen las ideas centrales del texto), las cuales puedan facilitar una búsqueda posterior en el trabajo de biblioteca. Se aceptarán artículos escritos en las lenguas portuguesa y española. Los artículos escritos en inglés o francés podrán ser sometidos a una evaluación, pero, si son aprobados, se traducirán a la lengua portuguesa; No se adeudarán derechos autorales ni ninguna remuneración por la publicación de los trabajos en nuestra revista, en ningún tipo de medio impreso (papel) o electrónico (Internet, etc.). El(la) autor(a) recibirá gratuitamente cinco ejemplares del número de la revista en el cual haya sido publicado su trabajo. La simple remesa del original para apreciación implica la autorización para su publicación en la revista, si obtiene un informe favorable.

**Cuadros y tablas:** La inclusión de cuadros o tablas deberá seguir las siguientes orientaciones:

- a/ Cuadros, mapas, tablas, etc. hay que enviarlos en archivo Excel o similares por separado, con indicaciones claras, a lo largo del texto, de los lugares en que deben ser incluidos.
- b/ Las menciones a autores, en el transcurso del texto, siguen la forma (Autor, fecha) o (Autor, fecha: página).
- c/ Poner como notas a pie de página solamente informaciones complementarias y de naturaleza sustantiva, sin sobrepasar las 3 líneas.

**Referencias bibliográficas:** Las referencias bibliográficas deben ser citadas al final del artículo, obedeciendo a los siguientes criterios: Libro: apellido 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/ nº de la edición, si no es la primera /COMA/ lugar de la publicación /COMA/ nombre de la editorial /PUNTO.

**Artículo:** apellido del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en la entrada 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.

**Volúmenes colectivos:** apellido del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en las entradas anteriores) / título del capítulo entre comillas /COMA/ in (en cursiva) / iniciales del nombre, seguidas del apellido del(los) organizador(es) /COMA/ título del volumen colectivo, en cursiva /COMA/ lugar de la publicación /COMA/ nombre de la editorial /PUNTO.

**Tesis o disertaciones académicas:** académicas: apellido del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en las entradas anteriores) /COMA/ título del trabajo en cursiva /PUNTO/ grado académico al que se refiere /COMA/ institución en que fue defendida /COMA/ tipo de reproducción (mimeografiado o mecanografiado) /PUNTO.



Esta revista está financiada por La

**Open Society Institute**

Los proyectos del Foro Brasileño de Seguridad Pública cuentan con el apoyo de la

**FORD FOUNDATION**

Visite la versión digital y también la versión en español en:

**[www.forumseguranca.org.br/revista](http://www.forumseguranca.org.br/revista)**