

REVISTA
BRASILEÑA
DE **SEGURIDAD PÚBLICA**

Año III

Núm. 4

febrero/marzo 2009



**FORO BRASILEÑO DE
SEGURIDAD PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Ésta es una publicación semestral del Foro Brasileño de Seguridad Pública.

ISSN 1981-1659

Comisión editorial

Renato Sérgio de Lima, Adriana Taets e Arthur Trindade Maranhão Costa

Consejo editorial

Elizabeth R. Leeds (Universidad de Nueva York)

Antônio Carlos Carballo (Policía Militar del Estado de Río de Janeiro)

Chris Stone (Universidad de Havard)

Fiona Macaulay (Universidad de Bradford)

Luiz Henrique Proença Soares

Maria Stela Grossi Porto (Universidad de Brasilia)

Michel Misse (Universidad Federal de Río de Janeiro)

Sérgio Adorno (Universidad de São Paulo)

Colaboradores en esta edición

Ana Maura Tomesani

Daniel Luz

Haydée Caruso

Rachel Maitre

Vanessa Cortes

Revisión de textos: Vânia Regina Fontanesi

Becarias: Thandara Santos y Samira Bueno

Traducciones: Andrew Clifford Davies, Glenn C. Johnston, Roberto Teixeira y Paulo Leite Ribeiro Silveira (plrsilveira@gmail.com) y Miriam Palacios Larrosa (miriam@fclar.unesp.br).

Diseño de portada y producción editorial: URBANIA · **Tirada:** 1000 ejemplares

Teléfono: (11) 3081-0925 · **e-mail:** revista@forumseguranca.org.br

Dirección: Rua Teodoro Sampaio, 1.020, cj. 1.409 – Pinheiros – São Paulo – SP – 05406-050

Impresión: Imprensa Oficial

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

Versión digital disponible en la página www.forumseguranca.org.br/revista.

Apoyo: Tinker Foundation Incorporated, Open Society Institute y Ford Foundation y Ministerio de Justicia de Brasil.

Licencia Creative Commons

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

Sumario

	Nota de la Comisión Editorial	5
Artículos para el Dossier del Programa de Becas Paulo de Mesquita Neto	Procesos de instrucción en el uso de la fuerza para policías militares de la Región Suroeste: un análisis preliminar	6
	<i>Paulo Augusto Souza Teixeira</i>	
	Deconstruyendo paradigmas: la experiencia del proyecto QSL	20
	<i>Hildebrando R. Saraiva Jr</i>	
	El ejercicio policial: ¿importa la instrucción?	36
<i>Tânia Pinc</i>		
	Los jóvenes en Portugal y la Policía de Seguridad Pública (PSP)	56
	<i>Kelly de Freitas Souza Cezário</i>	
Artículos	Linchamientos: inseguridad y revuelta policial	72
	<i>Jacqueline Sinhoretto</i>	
	Justicia Penal y Seguridad Pública en Brasil: causas y consecuencias de la demanda punitiva	94
	<i>Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo</i>	
	La gestión de proyectos en seguridad pública	114
	<i>Weibson Braga Junior e Neuma Cipriano</i>	
Seguridad privada: características del sector e impacto sobre la vigilancia	134	
<i>André Zanetic</i>		
	Acciones integradas: seguridad pública en áreas de frontera	152
	<i>Sérgio Flores de Campos</i>	

En este número de la *Revista Brasileña de Seguridad Pública*, buena parte de los artículos fue fomentada por el Programa de Becas Paulo de Mesquita Neto, y en él los policías agraciados con las becas presentan los resultados finales de los proyectos realizados en 2008. El Programa, que cuenta con la financiación y el apoyo de la Open Society Institute, apostó en el potencial reproductor de cada uno de los proyectos, consagrados a la evaluación y discusión de los procesos de instrucción, así como a la relación entre policía y sociedad, ya en la forma de análisis de programas policiales dirigidos a la juventud, ya en los controles policiales. El dossier que compone la primera parte de esta edición de la Revista es fruto de la convicción de que se están produciendo actividades importantes en las policías brasileñas, y que esas experiencias necesitan ser trabajadas y, aún más que eso, narradas, ofreciendo el sustrato a un debate académico en torno a las políticas públicas de seguridad en nuestro país.

Otro proyecto contemplado en este número es la Red de Policías y Sociedad Civil, institución que viene trabajando en la formación de una red capaz de movilizar policías de todo el país para el intercambio de experiencias basadas en la innovación y en los principios democráticos. Esta edición cuenta con el artículo de un policía de la Red que relata las acciones realizadas en la frontera entre Brasil y Argentina.

Llegando al cuarto número de la *Revista Brasileña de Seguridad Pública*, no podemos dejar de reparar en el camino recorrido hasta aquí y, con mucha satisfacción, apreciar en este número la dedicada participación de policías con textos académicos de calidad, fomentando de este modo el debate público en torno al tema de la seguridad, dialogando con los demás profesionales que tratan con esta área en nuestro país y, por encima de todo, vigorizando la visión del Foro Brasileño de Seguridad Pública de que es necesario dar voz y voto a esos profesionales que ejercen al frente del sistema. Los textos del resto de autores, igualmente, dialogan con la realidad brasileña y le dan al lector buenas pistas sobre cómo se deben construir consensos sobre la seguridad pública en Brasil. ✧

Le deseamos una buena lectura.

La comisión editorial

Procesos de instrucción en el uso de la fuerza para policías militares de la Región Suroeste: un análisis preliminar

Paulo Augusto Souza Teixeira

Paulo Teixeira es oficial superior de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro y especialista en políticas públicas de justicia criminal y seguridad pública (UFF). Fue Subjefe de la Asesoría Técnica de Asuntos Especiales, del Gabinete del Comando General de la PMERJ. Actualmente coordina los Consejos Comunitarios de Seguridad de Río de Janeiro.

pteixeira6@yahoo.com.br

Resumen

Este artículo presenta un análisis preliminar de la investigación sobre los procesos de instrucción en el uso de la fuerza para los policías militares de la Región Suroeste (Espírito Santo, Minas Gerais, Río de Janeiro y São Paulo), realizada en 2008, con recursos del Programa de Ayudas "Paulo de Mesquita Neto", del Foro Brasileño de Seguridad Pública. Se destaca la importancia del tema para estas organizaciones y para la sociedad de una forma general. A partir de una investigación bibliográfica y de entrevistas con policías de todos los estados de la región, se presentaron algunas cuestiones importantes para la efectividad de procesos de formación continua de esos profesionales. Se estudiaron los condicionantes para el uso de la fuerza y los cambios en las estructuras y procesos de instrucción de esas organizaciones a lo largo del tiempo, aparte de informaciones sobre las iniciativas que están en desarrollo en todos los estados de la región.

Palabras Llave

Seguridad Pública. Policía Militar. Instrucción. Uso de la fuerza.

Este texto aborda los procesos de instrucción en el uso de la fuerza para los policías militares de la Región Suroeste (Espírito Santo, Minas Gerais, Río de Janeiro y São Paulo), teniendo como objetivo describirlos, compararlos entre sí y analizarlos, aunque sólo preliminarmente, a la luz de los criterios establecidos en la legislación nacional y de los principios internacionales aplicables al uso de la fuerza en la actividad policial.

La investigación fue realizada en 2008, como resultado del Programa de Ayudas Paulo de Mesquita Neto, del Foro Brasileño de Seguridad Pública, y contó con un análisis exploratorio y descriptivo de los procesos de instrucción de policías militares brasileños, además de un trabajo bibliográfico y de campo, abordando los siguientes asuntos: uso de la fuerza, condicionantes del uso de la fuerza, aspectos históricos de las estructuras de enseñanza e instrucción, normas y procedimientos, seguimiento de instrucción, e instrucción de unidades operacionales especiales. Se consultaron obras de autores considerados de referencia para el tema, diversos documentos oficiales, como la Constitución Federal, Leyes, Decretos, Planes del Área de Seguridad Pública, Normas y Procedimientos de las policías militares de la región.

El trabajo de campo consistió en entrevistas parcialmente estructuradas con gestores de los procesos de instrucción y con policías (en for-

mación y en actividad en la calle). Además, se realizaron entrevistas informales con encargados de la instrucción (profesores e instructores).

Es necesario aclarar que el hecho de ser oficial superior de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro me trajo algunas dificultades adicionales en la conducción de la investigación. La mayor de ellas fue la de analizar la propia institución, intentando minimizar las impresiones ya existentes sobre el objeto que sería estudiado. Se espera un distanciamiento entre investigador e investigado que debe permitir el análisis, pero ¿cómo se puede hacer una investigación si la motivación inicial era la mejora de un determinado proceso? ¿Cómo se puede evitar una visión ufana o una crítica excesiva? Bien, esas cuestiones acompañaron todo el trabajo de campo y muchas veces esa autocrítica fue la responsable de la alteración de cronogramas y de la redefinición de estrategias de abordaje en el discurrir de la investigación.

Por otro lado, el hecho de ser policía me permitió el acceso a informaciones que difícilmente otras personas tendrían o podrían comprender en poco tiempo. Algunas de esas facilidades conllevaron otros problemas, como cuestiones de orden ética –a pesar de quedar claro que se trataba de una investigación, muchas informaciones fueron suministradas en una relación de confianza entre policías–. Esperamos haber conseguido equilibrar las dificultades encontradas a lo largo del trabajo y presentar de forma clara

los resultados obtenidos, sin crear situaciones embarazosas de índole personal o institucional.

La elección del tema reflejó la preocupación demostrada por el Comando de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro (PMERJ) por estudiar con mayor profundidad la instrucción policial dedicada al uso de la fuerza. Entre el 18 y el 20 de julio de 2006, fue realizado el seminario “¡La policía que queremos! ¡Compartiendo la visión y construyendo el futuro!”, en el cual fue apuntada la necesidad de crear un núcleo de instrucción en Defensa Personal y Uso Comedido de la Fuerza (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007).

Durante 2007, los medios de comunicación fluminenses discutieron la posibilidad de que diversas acciones realizadas por policías militares en Río de Janeiro tendrían un desenlace diferente si hubiesen recibido una mejor instrucción. Por lo tanto, en consecuencia a demandas del Comando General y en virtud de acontecimientos con gran repercusión en la opinión pública, se intentó analizar los procesos de capacitación profesional del policía militar fluminense y proponer un esfuerzo concentrado en el sentido de mejorarlos.

Ese esfuerzo pretende desarrollar nuevas metodologías de instrucción o la adaptación, a la realidad del Estado de Río de Janeiro, de métodos que estén siendo utilizados con éxito en otras unidades de la federación, tomando como parámetro la preservación de la vida humana y la garantía de los principios constitucionales.

La investigación

El uso de la fuerza, especialmente la letal, ha sido una de las cuestiones centrales en las

discusiones sobre la actuación policial. Muniz y Proença Júnior (2007) afirman que esa actuación debe estar condicionada a reglas explicitadas en un mandato, que puede ser evaluado como el conjunto formal de atribuciones de las organizaciones de manutención del orden. Para los autores, el mandato se define por el “ejercicio de poder coercitivo autorizado por el respaldo de la fuerza legítima y legal”. Bobbio (2007) aborda esa cuestión de forma ampliada, resaltando que el uso de la fuerza, pese a ser una condición necesaria para la definición de poder político, no constituye una condición suficiente. Para él, más importante que el derecho de usar la fuerza, el detentor del poder político debe garantizar la exclusividad de ese derecho sobre un determinado territorio.

De este modo, la comprensión sobre los diversos factores relacionados al uso de la fuerza por las policías puede ayudar a identificar y aplicar los modelos mínimos a seguir por estas organizaciones en países democráticos, como la valoración y la preservación de la vida, a pesar del desafío contemporáneo de enfrentar el crecimiento de la violencia armada en varias regiones de Brasil. Dicho aumento ha motivado diversas discusiones sobre el control de las muertes no naturales, especialmente en la agenda de las políticas de seguridad pública brasileñas, y a respecto de la actuación de las organizaciones encargadas de cumplir la ley, en especial las Policías Militares de los estados brasileños, ratificando la importancia de acciones coordinadas entre el poder público y la sociedad. En ese sentido, pueden encontrarse, en el debate actual, diversas referencias a la mejora de la calidad de la instrucción como uno de los factores que puede modificar este escenario.

La primera fase de esta investigación se caracterizó por ser predominantemente bibliográfica y documental. Los primeros pasos consistieron en la elaboración de una estrategia de investigación (plan de trabajo) que persiguió establecer su hilo conductor.

Se recabaron informaciones en internet y en obras publicadas, consideradas como referentes en las investigaciones en esta área. Las primeras lecturas y las conservaciones con la Prof^a Jacqueline Muniz, directora del trabajo, ayudaron a delimitar como referencia básica la obra de Bittner, a partir de la cual se añadieron otras lecturas, como tesis de doctorado y disertaciones de maestría referentes a las cuestiones tratadas en la investigación.

Para desarrollar la investigación, se hizo imprescindible una delimitación más precisa de lo que se quería definir como “uso de la fuerza”, pues ése sería el enfoque de la instrucción policial estudiada. Ese esfuerzo de definición se valió de dos abordajes. El primero fue tratar la cuestión a partir de una “teoría política”, presentada a partir de los trabajos desarrollados por Egon Bittner, Jacqueline Muniz y Domício Proença Jr.

En los trabajos de estos autores, se encontraron diversos elementos que intentan reflejar las actividades desarrolladas por las agencias policiales, caracterizando el uso legítimo de la fuerza, bajo el imperio de la ley, como el núcleo de sus actividades.

Esa “teoría política” está centrada en el concepto de mandato policial y en sus elementos,¹ presentando una discusión relevante de lo que se-

ría la “profesión” policial. Algunas críticas al trabajo de Bittner fueron hechas por Rolim (2006), como la centralización de la acción policial en la protección de las personas, en lugar de la clásica visión del uso de la fuerza por el Estado. Para este autor, este acercamiento al asunto amplía el conjunto de acciones desarrolladas por las policías, acercándose a las tareas desarrolladas cotidianamente por estas organizaciones.

El segundo modo de tratar la cuestión consistió en la realización de un estado de la cuestión de lo que las agencias policiales sabían a respecto del uso de la fuerza. Como punto de partida, se estudiaron las investigaciones realizadas sobre el tema en los Estados Unidos, en virtud de la facilidad en relación al idioma y de la influencia de las organizaciones policiales de aquel país en las estrategias desplegadas en Brasil. Se destacan los trabajos de McEwen (1996), Adams (1999) y Alpert (2000). Para Brasil, se buscó hacer un inventario de investigaciones ya realizadas sobre víctimas, especialmente aquellas que abarcan los estados de la Región Suroeste de Brasil y que tratan de cuestiones referentes a los encuentros entre la policía y el público (PINTO, BORGES; AZEVEDO, 2006).

Aunque sigan metodologías distintas, las investigaciones que abordan los encuentros entre la policía y el público aportaron algunas pistas interesantes sobre el uso de la fuerza. A pesar de que el tema ya había sido objeto de diversos trabajos, hay una gran dificultad para establecer parámetros de análisis de lo que viene a ser el “uso de la fuerza”. Entonces, a efectos del presente estudio, se decidió tratar de la esfera del uso concreto de la fuerza por la policía (MUNIZ, PROENÇA JÚNIOR, 2007), caracteri-

zado por las acciones de discusión y represión, que son efectos de la acción policial en los sucesos en los que ocurrieron efectivos encuentros entre la policía y el público motivados, sea a pedido del público, sea por iniciativa de la propia policía.

Por eso, los aspectos ligados a los posibles efectos de la existencia de la policía (inducción a la autorregulación) y de la presencia policial (prevención) dejarán de considerarse en el presente trabajo.

A partir de la delimitación del objeto de estudio, se identificaron algunos factores que actúan como condicionantes para el uso de la fuerza por las agencias policiales (políticas, legales, estratégicas, tácticas y logísticas).

En relación con los condicionantes políticos del uso de la fuerza, se identificaron aspectos de políticas exterior e interna,² que influyeron en el uso de la fuerza de los policías. Hay aún un conjunto de instrumentos internacionales que establecen principios y que deben orientar la actividad policial.

Según Gomes y Piovesan (2000):

Es solamente con el proceso de democratización, iniciado en 1985, cuando el Estado brasileño pasa a ratificar los principales tratados de protección de los derechos humanos. Estimulado por la Constitución de 1988 —que consagra los principios de prevalencia de los derechos humanos y de la dignidad humana— Brasil pasa a insertarse en el escenario de protección internacional de los derechos humanos.

Es interesante destacar que Brasil reconoció la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos³ solamente el 3 de

diciembre de 1998 y firmó el Estatuto del tribunal Penal Internacional Criminal Permanente el 7 de febrero de 2000. Basándonos en esas informaciones, podemos percibir cuán reciente es la incorporación del país en el sistema internacional de protección de los derechos humanos.

En el campo legal, se observa que las normas establecidas en la Constitución Federal de 1998 reflejan aquellos principios internacionales de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pero las normas penales y procesales penales aún necesitan de una discusión más profunda.

Algunos temas actuales se añadieron al trabajo, como la discusión sobre el uso de las esposas, con la manifestación del Supremo Tribunal Federal, y los recientes debates sobre la ley de abuso de autoridad que tramitan en el Congreso Nacional con vistas a modificar la Ley n° 4.898/65.⁴

Los condicionantes estratégicos buscan traducir las políticas y los límites legales vigentes, para los integrantes de la organización, estableciendo sus tareas rutinarias y las excepcionales, definiendo, de esta forma, cuáles son las actividades policiales especiales.

En Brasil, la vinculación de las Policías Militares a la Fuerza Terrestre, especialmente después de 1930, trazó el papel de esas organizaciones como fuerzas auxiliares y reserva del Ejército, asignándoles una doble misión: ser los encargados de realizar la vigilancia en los estados de la federación y actuar, cuando se les convocase, como fuerza militar de reserva. Las Policías Militares fueron reorganizadas en 1936, 1967 y 1969, pasando a tener la exclusividad de la ejecución de la vigilancia ostensiva uniformada en el país. Eso generó

impactos en la formación y en la instrucción de sus profesionales. El proceso de redemocratización del país conllevó el desafío de desarrollar nuevos paradigmas de acción policial, como las inversiones realizadas en la implantación de una filosofía de policía comunitaria (o policía de barrio), al mismo tiempo que ocurrió un aumento expresivo de los crímenes violentos y de los homicidios, convirtiéndose en un gran desafío para los gestores policiales de todo el país.

Es en el terreno de los condicionantes tácticos –normalización de lo que fue definido como cotidiano y excepcional– donde se crean las reglas que harán que la organización funcione (“estado de las prácticas”)⁵. Los condicionantes logísticos se refieren a los recursos disponibles para el trabajo de los policías, desde los sistemas de comunicación hasta los diversos tipos de armamentos y equipamientos de protección individual, como las pistolas y los chalecos antibalas, respectivamente.

Una parte de la investigación se dedicó al tema de la educación⁶ y su repercusión en los procesos de instrucción policial. Se recurrió a un breve análisis histórico de las policías militares, como elemento que ayuda a contextualizar las estructuras creadas para formar a sus integrantes y comprender sus procesos de instrucción. Además de eso, cabe destacar el papel que el gobierno federal ha ejercido sobre los procesos de formación del policía militar desde los años 60, inicialmente por medio de la Inspección General de las Policías Militares (IGPM), órgano del Ejército que tuvo gran influencia en los procesos de formación entre las décadas de 60 y 90 y, a partir del final de los años 90, a través de la Senasp, que pasó a desarrollar diversas iniciativas con vistas a la cualificación de los profesionales de seguridad pública. Se resalta

la asociación establecida entre el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICV) y la Senasp, que permitió el desarrollo y la difusión de prácticas policiales en consonancia con los preceptos de los derechos humanos, como el Método Giraldi, que será detallado en este artículo.

El campo de trabajo

Para el desarrollo del trabajo de campo, se utilizaron diversas técnicas, con el objetivo de identificar los procesos de instrucción del uso de la fuerza para los policías militares de la Región Suroeste, de modo que se pudiesen comparar los procesos y analizarlos, aunque sólo preliminarmente, a la luz de los principios establecidos en la legislación nacional e internacionales aplicables al uso de la fuerza en la actividad policial.

Metodología empleada

Se realizaron entrevistas con los gestores del área de enseñanza de las Policías Militares (directores de enseñanza y comandantes de escuelas de formación de policías –oficiales y guardias–). Se hicieron preguntas que pudiesen aclarar cómo se está discutiendo el tema del uso de la fuerza en las organizaciones y sus reflejos en los procesos de instrucción, en la elaboración de las normas y procedimientos de trabajo, en la adquisición de equipamientos y armamentos y en la percepción del público sobre la institución.

También se realizaron entrevistas con detalle a policías que actúan en la calle. La elección de los entrevistados quedó a cargo de cada Policía Militar, pero las unidades debían ser escogidas de acuerdo a un criterio definido por el investigador: una de ellas debía ser la encargada de la vigilancia en un barrio o región considerada violenta por la propia policía y la otra debería actuar en un

barrio o región poco violenta. Se escogieron tres policías de cada unidad, empleados todos ellos en actividad operacional, o sea, en la vigilancia de las calles, no siendo entrevistados policías que trabajaban en funciones administrativas.

En los centros de instrucción también se realizaron entrevistas con detenimiento a algunos alumnos de cursos de formación, con el objetivo de establecer sus expectativas con relación al uso de la fuerza en situaciones de trabajo futuro. Tanto en los cursos de formación de oficiales como en los de formación de guardias, se procuró recoger informaciones de los policías que ya habían realizado algún proceso de prácticas en el que hubiesen tenido la oportunidad de poner en práctica al menos una parte de los conocimientos adquiridos en las clases.

Concomitantemente a las entrevistas, se visitaron centros de instrucción, donde se siguieron algunas clases y, dentro de la disponibilidad, se procuró hablar con los instructores y alumnos durante los intervalos. En todos los estados se incluyó una visita a las actividades desarrolladas en unidades de operaciones policiales especiales y, en esta ocasión, fue posible hablar con los encargados de la instrucción en estas unidades.

Algunos resultados del trabajo de campo

Aunque una parte del material recogido aún se está analizando, pueden trazarse algunas observaciones preliminares importantes para la investigación.

Se puede afirmar que ha habido una preocupación institucional en el sentido de orientar a los policías en los aspectos éticos y legales que delimitan el uso de la fuerza en sus actividades cotidianas.

Además, la mayoría de los procesos de instrucción refleja los principios legales y las orientaciones políticas públicamente presentadas.

De las entrevistas analizadas con policías de la calle, algunos puntos merecen atención. Al preguntarles sobre la frecuencia con la que algunas estrategias del uso de la fuerza eran utilizadas en su actividad cotidiana, la mayoría de los policías afirmó tener que mediar en conflictos (orientar, informar y conducir a gente) y un pequeño número de policías relató haber realizado disparos con su arma en acto de servicio. Pese a todo, en los procesos de instrucción se observó que se da mayor relevancia al uso del arma de fuego y hay poca atención a la negociación de pequeños conflictos, que aparecen en mayor volumen en la actuación cotidiana de los policías. Algunos de los profesionales entrevistados afirmaron que usan el “sentido común” o “sus experiencias” para resolver esas cuestiones. La mayor parte de los policías entrevistados en las escuelas de policía se siente segura con los conocimientos recibidos en sus procesos de formación. Valoran que las situaciones presentadas en las clases se acercan a las cuestiones con las que tratarán en su día a día.

Las unidades especiales de las Policías Militares estudiadas tienen en común la atención a la instrucción y a la disponibilidad de mayores recursos logísticos, como equipamientos especiales (material para escalada y otros) y armamentos, diferenciándose de las demás unidades de la policía.

Con relación a los materiales logísticos disponibles para las Policías Militares, se comprobó la existencia de una gran variedad de equipamientos, vehículos y uniformes en cada estado

de la federación, pero los armamentos y las municiones siguen una especie de estandarización, en virtud de la vinculación del proceso de adquisición con el control del Ejército Brasileño.

Otros aspectos observados requieren especial atención, como la existencia de instrucción regular en las Policías Militares. Se constató, en los estados de Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo, la existencia de programas regulares de instrucción destinados a la mayoría de los integrantes de las Policías Militares.

En Espírito Santo, hay una preocupación en capacitar al policía militar en el uso del arma de fuego y, para ello, se escogió el método Giraldi®, desarrollado por el coronel de la Reserva de la PNEP, Nilson Girardi, que busca consolidar diversas enseñanzas dedicadas a una “doctrina de acción armada policial”. El método integra diversos principios de acción policial y se caracteriza por conceder importancia a los procedimientos (posiciones de disparo y manejo del arma, verbalización de las acciones y seguridad de la policía) en lugar del clásico entrenamiento de disparos de precisión. Este método de instrucción se basó en años de experiencia como instructor de tiro y en diversos estudios desarrollados en el sentido de adecuar la práctica policial a los principios de los derechos humanos. Según informaciones obtenidas de la Dirección de Enseñanza e Instrucción del Estado de Espírito Santo, casi el 75% del efectivo de la policía militar ha pasado por el nuevo modelo de formación.

Los alumnos de los cursos de capacitación de guardias y demás cursos realizados en el estado son formados de acuerdo al nuevo tipo de instrucción, y se refuerzan anualmente. Hay

otra instrucción que se realiza todos los años, denominada “Curso de Técnicas Operacionales”, que pretende nivelar los conocimientos de los policías que aún no han tenido contacto con el método Giraldi®. El curso se realiza en una semana, con 52 horas lectivas, dando importancia a actividades (en el aula y prácticas) que refuercen y/o actualicen los conocimientos sobre el fundamento legal y las técnicas de control hecho a personas, vehículos y edificaciones, además de clases de tiro policial.

En Minas Gerais también existe una instrucción regular que tiene lugar cada dos años. La coordinación de las actividades de instrucción la ejerce el Centro de Instrucción Policial (CTP), que es una de las unidades que componen el sistema de educación policial militar. El Centro se encarga de la instrucción directa de los policías militares de la Región de la Gran Belo Horizonte y coordina las actividades desarrolladas en las demás unidades. En 2002, se aprobó el Manual de Práctica Policial, que presenta los conceptos de uso de la fuerza y control policial, de acuerdo con los principios internacionales de derechos humanos. Ese manual, aprobado por una Resolución del Comandante General, establece reglas de conducta profesional, obligando a su cumplimiento a toda la Corporación. A partir de la edición de ese manual, se elaboraron las Guías de Instrucción, que aglutinan asuntos que deben tratarse en la instrucción policial básica (TPB) y tiene periodicidad bienal.⁷ Tras cada ciclo, se editan los contenidos y las nuevas guías. En Minas Gerais, el entrenamiento con armas de fuego sigue una metodología dedicada a la precisión de los disparos. Sin embargo, para impartir clases de tiro, defensa personal o técnica policial, los instructores tienen que ser, obliga-

toriamente, capacitados en derechos humanos. Por las informaciones obtenidas en el Centro de Instrucción Policial, todos los integrantes de la PMMG se instruyen cada dos años.

En São Paulo, también existen procesos regulares de instrucción para todos los policías, pero la instrucción no es obligatoria para los policías militares de más alto rango. Esa instrucción se denomina Prácticas de Actualización Profesional (“Estágio de Atualização Profissional”) (EAP) y está diseñado para suministrar al policía militar un conjunto de orientaciones comunes a todas las modalidades de la actividad policial (incluyendo el tiro policial –método Giraldi®), además de atender las particularidades de los diversos servicios desarrollados por la PMESP (de tráfico, forestal y otros).

Los policías que no desarrollan actividades especializadas están capacitados en vigilancia comunitaria (policías de barrio). La instrucción de los policías que trabajan en la capital está centralizada en los Comandos de Vigilancia, que reúnen diversas unidades, mientras que los que trabajan en el interior del Estado hacen las prácticas en su propia unidad. Según las informaciones obtenidas en la Dirección de Enseñanza e Instrucción, la mayoría del efectivo de la PMESP pasa por el EAP anualmente.

En Río de Janeiro no se identificó ningún programa de instrucción que posibilite la formación continua de la mayor parte del efectivo. Pese a ello, se han hecho algunas innovaciones en el área de formación a partir de las experiencias del Batallón de Operaciones Policiales Especiales (Bope) y de la creación de un Centro de Instrucción Especializada en Armamento

y Tiro (Cieat). A partir de las experiencias del Bope, muchos policías fueron instruidos en patrullaje en áreas de riesgo, incluidos integrantes de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública, y la creación del Cieat pretendió estandarizar la enseñanza del tiro en la PMERJ.

En Minas Gerais y São Paulo, se constató la existencia de herramientas de tecnologías de la información en el apoyo a la difusión de conocimientos sobre la actividad policial para sus integrantes. Aunque se escape de la finalidad del presente trabajo, fue posible constatar la existencia de informaciones sobre los procedimientos operacionales modelo (POP), en la intranet de la Policía Militar paulista, así como el intercambio de informaciones entre policías militares de Minas Gerais por medio de sistemas de datos corporativos, incluso de la difusión del uso de ordenadores para la comunicación entre alumnos y profesores.

Otra cuestión importante es la capacitación de los policías encargados de actividades policiales especiales. En todos los estados estudiados hay unidades especializadas para tratar casos complejos, como las rebeliones en establecimientos carcelarios y casos que incluyan rehenes. Estas unidades tienen como característica común la regularidad en la instrucción y el entrenamiento de esos policías (practican todos los servicios, mientras no se les requiera en algún evento específico). Estos policías intentan mantener los conocimientos y las habilidades ya desarrolladas y, también discuten los errores y los aciertos de las tareas que acaban de concluir. En Espírito Santo esas observaciones sobre casos complejos se transforman en estudios de caso, para analizarse más detalladamente.

Discusión

A lo largo de la investigación surgieron algunos desafíos con relación a la instrucción policial que merecen atención. El primero de ellos es que, a pesar de que ya existan procesos regulares de instrucción en la mayoría de las Policías Militares de la región, pasan por algunos filtros. Hay un filtro institucional, o sea, la adecuación de los procesos de instrucción a los condicionantes políticos y legales pasa por un proceso de aceptación institucional, que puede ser largo. Tras vencer esa barrera, los procesos pasan por el filtro de los docentes, que dan por buenos o no los contenidos presentados para la discusión con los alumnos. Así, incluso cuando tiene lugar una definición institucional de adecuación a determinados principios, hay una preocupación al nivel de quien transmite las informaciones. Finalmente, el último filtro consiste en la recepción de los alumnos, que pueden, a su vez, dar por buenos o no los conocimientos recibidos por el sistema de enseñanza formal. Este filtro puede descalificar a los docentes que se identifican como los que “realmente” detentan el conocimiento de aquella disciplina y, como consecuencia, descalificar las informaciones presentadas al grupo.

Un aspecto importante de los procesos de instrucción desarrollados está relacionado con la distribución espacial de los alumnos. Los policías que trabajan en las capitales, o en las regiones metropolitanas, participan de una instrucción más directamente supervisada por las estructuras de enseñanza de sus instituciones, garantizando así un mayor acercamiento al resultado obtenido en la planificación anteriormente. El desafío de capacitar continuamente a los policías que actúan más lejos de esas regiones fue descubierto durante el trabajo.

Otro desafío se refiere a la relación entre el volumen de alumnos y los recursos logísticos necesarios para el desarrollo de los procesos de instrucción. En Minas Gerais se creó un centro dedicado específicamente para la instrucción policial, o a su formación continua, pero en los demás estados el proceso de formación continua tan pronto utiliza las estructuras de las unidades de formación inicial, como aquellas de otras unidades. Se constató, en todos los estados estudiados, que las instituciones de enseñanza de las policías procuran adecuarse para atender a las demandas de una formación de un gran número de policías, muchas veces superando sus propias capacidades.

Las reuniones realizadas antes de que los policías vuelvan a sus puestos de trabajo, generalmente clasificadas como proceso de instrucción, en algunos casos se disocian de las necesidades relativas a los servicios ejecutados por los policías, pudiendo ser mejor aprovechadas por las organizaciones policiales militares.

Finalmente, se constató que existe una diferencia en el acceso a los procesos de instrucción según la posición del policía en la escala jerárquica de las instituciones (ARAÚJO FILHO, 2003; PONCIONI, 2007). Aún tiene lugar un proceso más intenso de cualificación de los oficiales en comparación a los demás policías militares.

Conclusiones

Como hay una gran dificultad para definir “uso de la fuerza”, se optó por tratar de la esfera del uso concreto de la fuerza por la policía, caracterizado éste por las acciones de discusión y represión, que son los efectos de la acción po-

lial en los eventos en los que tuvieron lugar encuentros entre la policía y el público.

Los condicionantes abordados en el trabajo ayudan a comprender la complejidad que envuelve la cuestión, que va desde elementos externos a las organizaciones policiales (organizaciones políticas y legales) a internos (condicionantes estratégicos, tácticos y logísticos). La instrucción es uno de los factores que pueden contribuir al desarrollo de prácticas profesionales en consonancia con preceptos institucionales.

A tenor de las entrevistas realizadas, tiene lugar un cambio de actitud de los policías en relación al área donde actúan (lugar considerado violento o no). Los policías que actúan en regiones menos violentas poseen una baja expectativa del uso de la fuerza, mencionando, generalmente, la mediación en conflictos o las advertencias verbales como recursos más usados en sus actividades. Mientras tanto, en lo que se refiere a las regiones consideradas violentas por la propia policía, se observa una gran variación de respuestas dadas por los policías que actúan en los cuatro estados. Incluso actuando en áreas consideradas por debajo de la normalidad (barrios de chabolas, periferias o aglomerados, dependiendo de la denominación dada en cada región), los policías usan grados variados de fuerza en cada estado analizado, siendo la referencia de acción con el grado más elevado para los policías de Río de Janeiro.

Se probó la necesidad de desarrollar más recursos logísticos que permitan al policía un mayor abanico de alternativas en lo tocante al uso de la fuerza en su actividad cotidiana. La investigación de nuevos materiales y equipamientos de uso policial, acompañados del respectivo

entrenamiento, puede ser un camino que mejore la calidad del servicio realizado por las fuerzas policiales. El desarrollo y la utilización de armas “menos letales” se enmarcan en esa agenda de nuevas investigaciones en el área.

Un aspecto importante de la investigación está relacionado con las discusiones sobre la profesionalización de la actividad policial a partir de los procesos de capacitación y formación continua de sus integrantes. Mucho se ha hablado sobre la formación policial, incluso con relación a una visión integrada de formación (dedicada a la ascensión funcional) e instrucción (dedicada al desarrollo de habilidades y capacidades necesarias para la realización de sus tareas cotidianas), acercando así las áreas hoy designadas como enseñanza e instrucción. En ese sentido, conviene destacar las iniciativas de la Policías Militares de São Paulo y Minas Gerais.

Se cree que el informe final de la investigación podrá contribuir presentando una recopilación de informaciones sobre el “estado de las prácticas” de las Policías Militares de la Región Suroeste, permitiendo la revisión de algunos métodos y estimulando la mejora de los procesos de instrucción ya existentes. En el caso específico de Río de Janeiro, puede dar lugar a un programa regular de instrucción policial, manteniendo a los profesionales actualizados con relación a su trabajo.

La investigación también puede servir como punto de partida para el desarrollo de nuevos métodos, nuevos procesos y mecanismos de control de la instrucción hasta nuevas investigaciones. Se observó que algunas Policías, como las de Minas Gerais, de Río de Janeiro y de São Paulo, están desarrollando métodos de defensa

personal adaptados a las necesidades de los policías que actúan en la calle. De esa forma, las clases de artes marciales están siendo gradualmente sustituidas por el nuevo método que carece de desarrollo y difusión.

Se destaca, también, el papel ejercido por el gobierno federal, actualmente representado por las iniciativas de la Secretaría Nacional de la Seguridad Pública (Senasp) con relación al desarrollo de los procesos de capacitación de los policías. Sus principales estrategias han sido la creación y el fortalecimiento de la Renaesp (Red Nacional de Altos Estudios en Seguridad), que ha fomentado la realización de cursos de especialización en la temática, y la elaboración de una matriz curricular con directrices nacionales para la enseñanza policial, incluyendo la diseminación de la enseñanza a distancia (EAD) como estrategia de suministro de contenido actualizado a los profesionales del área. Es preciso resaltar, también, el papel desempeñado por el Comité Internacional de la Cruz Roja para hacer transversales los con-

tenidos de derechos humanos en los procesos de instrucción de las Policías Militares. Se aprovecha la oportunidad, aquí, para agradecer el apoyo de los comandantes generales de las Policías Militares de la Región Suroeste, que hicieron posible esta investigación.

Finalmente, como resultado de las entrevistas realizadas con policías empleados en la actividad operacional, se constató que la mayoría de ellos trata cotidianamente con cuestiones que no son delitos, habiendo una necesidad de mayor entendimiento de técnicas de mediación en conflictos y de desarrollo de un sistema de apoyo, con informaciones seguras que suministrar a los policías de calle. Éste tal vez sea uno de los mayores impactos de esta investigación, es decir, hacer posible que las organizaciones policiales militares asocien al rol de competencias hoy practicadas por los policías (legislación, control y tiro) un conjunto de conocimientos necesarios para mediar en los conflictos con los que se deparan diariamente en casi todas las calles del país.

1. De acuerdo con Muniz y Proença Jr (2007), los elementos que constituyen el mandato policial son el ámbito, el alcance y los contornos. El ámbito establece el objeto sobre el cual inciden los poderes delegados y se propone abarcar la totalidad de una comunidad política dada. El alcance establece quién tiene la prerrogativa de actuar en una situación dada. Los contornos ponen los límites contextuales de lo que se está autorizado a hacer. Pueden entenderse como “qué hacer” y “cómo hacerlo”.
2. En relación con la política exterior, Brasil es signatario de diversos acuerdos internacionales referentes a normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, en el ámbito interno, eso se expresa a través de los planes elaborados para el área de seguridad pública, en los niveles nacional, estatal o municipal. Para tratar de las cuestiones ligadas a las políticas elaboradas en el ámbito interno, servirían de base los trabajos de Rover (2005) y Gomes y Piovesan (2000), que abordan las cuestiones ligadas a los principios internacionales de los Derechos Humanos y de los Planes Nacionales de Seguridad Pública.
3. Para informaciones más detalladas sobre el funcionamiento y la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, consultar Gomes y Piovesan (2000); Rover (2005).
4. El 19/08/2008, el diputado federal Raul Jungmann, presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara Federal, presentó el Proyecto de Ley nº 3.886, con vistas a cambiar la Ley nº 4.898/65. El proyecto cuenta con manifestaciones favorables del Ministerio de Justicia y de la Orden de los Abogados de Brasil (OAB).
5. Según Muniz y Proença Júnior (2007), la expresión “estado de las prácticas” se refiere a la mejor práctica alcanzada por la organización policial en un determinado momento. La expresión “estado del arte” significa la mejor práctica conocida y tiende a ir en dirección de lo que sea el límite máximo de lo que se puede hacer.
6. Las obras de Schön (2000) y Perrenoud (2002) fueron utilizadas como bibliografía de apoyo para esta parte de la investigación, por el hecho de ser referencias utilizadas actualmente por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp).
7. Para el bienio 2008/09, los asuntos tratados en el TPB son los siguientes: ética; doctrina y actualización; defensa personal policial; primeros auxilios; técnica policial; entrenamiento con armas de fuego (TCAF); además de pruebas físicas, práctica de tiro y teórica (incluyendo todos los asuntos aprendidos).

Referencias bibliográficas

ADAMS, Kenneth et al. **Use of force by police**: overview of national and local data. NCJ 176330, 1999.

ALEXANDER, John B. **Armas não-letais**: alternativas para os conflitos do séc. XXI. Tradução de José Magalhães de Souza. Rio de Janeiro: Welser Itage, Condor, 2003.

ALPERT, Geoffrey P.; DUNHAM, Roger G. **Analysis of police use-of-force data**. NCJRS 183648, 2000.

ARAÚJO FILHO, Wilson de. Ordem pública ou ordem unida? Uma análise do curso de formação de soldados da polícia militar em composição com a política de segurança pública do governo do estado do Rio de Janeiro: possíveis dissonâncias. **Políticas públicas de justiça criminal e segurança pública**. UFF/NuFEP; ISP. EdUFF: Instituto de Segurança Pública, 2003, p. 11-164.

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. 14ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

ALBERNAZ, Elizabeth; CARUSO, Haydêe; PATRÍCIO, Luciane. A Polícia que queremos: considerações sobre o processo de reforma da Polícia Militar do Rio de Janeiro. In: J MUNIZ, J.; CARUZO, H.; BLANCO, A.C.C. **Polícia, estado e sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007, p. 21-73.

GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

McEWEN, Tom. **National Data Collection on Police Use of Force**. NCJ 160113, 1996.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domicio. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. In: MUNIZ, J.; CARUZO, H.; BLANCO, A.C.C. **Polícia, estado e sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007, p. 21-73.

PERRENOUD, Philippe. **A prática reflexiva no ofício de professor**: profissionalismo e razão pedagógica. Porto Alegre: Artmed, 2002.

PINC, Tânia. Abordagem policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, 2ª edição, p. 6-23, 2007.

PINTO, A.S.; MELO, D.L.B. de; AZEVEDO, J. de. Desenvolvimento de metodologia e aplicação de pesquisa de vitimização na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: **31º Encontro Nacional da Anpocs**, Caxambu, 2006.

PONCIONI, Paula. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, 2ª edição, p. 22-31, 2007.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford, Inglaterra University of Oxford, Centre of Brazilian Studies, 2006.

ROVER, C. **Para servir e proteger**: direitos humanos e direito internacional humanitário para forças policiais e de segurança. 4ª. ed. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2005.

SANDES, Wilquerson Felizardo. Uso não-letal da força na ação policial: formação, tecnologia e intervenção governamental. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, 2ª edição, p. 24-38, 2007.

SCHÖN, Donald. **Educando o profissional reflexivo**: um novo design para o ensino e a aprendizagem. Porto Alegre: Artmed, 2000.

Procesos de instrucción en el uso de la fuerza para policías militares de la Región Suroeste: un análisis preliminar

Paulo Augusto Souza Teixeira

Resumo

Processos de treinamento no uso da força para policiais militares da Região Sudeste: uma análise preliminar

Este artigo apresenta uma análise preliminar da pesquisa sobre os processos de treinamento do uso da força para os policiais militares da Região Sudeste (Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo), realizada em 2008, com recursos do Programa de Bolsas “Paulo de Mesquita Neto”, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Destaca-se a importância do tema para essas organizações e para a sociedade de uma forma geral. A partir de uma pesquisa bibliográfica e de entrevistas com policiais de todos os estados da região, foram apresentadas algumas questões importantes para a efetividade de processos de capacitação continuada desses profissionais. Foram estudadas as condicionantes para o uso da força e as mudanças nas estruturas e processos de treinamento dessas organizações ao longo do tempo, além de informações sobre as iniciativas que vêm sendo desenvolvidas em todos os estados da região.

Palavras-Chave: Segurança pública. Polícia Militar. Treinamento. Uso da força.

Abstract

Training processes on the use of force for military police officers from South-eastern Brazil: a preliminary analysis

This article presents a preliminary analysis of a study into the training processes on the use of force for military police officers from South-eastern Brazil (States of Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro and São Paulo). The study was carried out in 2008 and funded by the “Paulo de Mesquita Neto” Grants Program of the Brazilian Forum of Public Security. The work highlights the overall importance of this topic for these organizations and the public at large. Based on a search of the literature and interviews with police from all States throughout the region, some key issues were presented regarding the effectiveness of continuous training programmes for this group of professionals. The criteria for the use of force were studied together with the changes in training structures and processes which have taken place within these organizations over time, along with information on the initiatives that have been developed in the different states throughout the region.

Keywords: Public security. Military Police. Training. Use of force.

Fecha de recepción: 14/01/09
Fecha de aprobación: 10/02/09

Deconstruyendo paradigmas: la experiencia del proyecto QSL¹

Hildebrando R. Saraiva Jr

Hildebrando Saraiva es estudiante de Derecho e inspector de Policía desde hace seis años; ha estado destinado, durante todo este tiempo, a unidades pertenecientes al Programa Comisaría Legal (“Delegacia Legal”). A lo largo del último año, con recursos provenientes del FBSP, desarrolló el proyecto QSL en colaboración con otros policías.*

✉ hildebrandsaraiva@yahoo.com.br

Resumen

Este artículo describe brevemente el Programa Comisaría Legal, llevado a cabo en la Policía Civil de Río de Janeiro y que hace hincapié en la formación continua de los policías. Se analizan los instrumentos usados en esa cualificación, proponiendo un nuevo modelo de perfeccionamiento profesional capaz de superar la resistencia de los policías y de elaborar una perspectiva democrática de la tarea policial. Considerando que el trabajo policial cuenta, por naturaleza, con gran autonomía y arbitrariedad, el texto refleja la importancia de integrar a los policías en los cambios propuestos.

Palabras Llave

Programa Comisaría Legal. Cualificación profesional. Formación policial.

En Río de Janeiro se observa, desde 1999, la puesta en marcha del Programa Comisaría Legal. Se trata de una iniciativa del Gobierno del Estado de Río de Janeiro que pretende reestructurar organizativa y funcionalmente las comisarías de policía y lograr transformar las relaciones entre la Policía Civil y el ciudadano que acude a ella, en el sentido de dar una mayor transparencia a las actividades policiales y de aumentar la confianza de la población en la policía.²

Desde la puesta en marcha del programa, la rutina de trabajo fue profundamente alterada, dejando de existir la estructura tradicional de la comisaría, dividida en núcleos de investigación y registro civil. En las comisarías “tradicionales”, hay una separación entre un sector que “registra” las denuncias y otro que “investiga”, lo que acarrea una falta de compromiso en la inserción de los datos en el registro superficial con el oficio, que sería comprendido no como *fin*, sino como *medio*.

El trámite en los procedimientos de la comisaría convencional se inicia en el policía que se queda en el mostrador de atención al público, situado en la entrada de la comisaría, para atender al público que solicita los servicios policiales. (...) Ese policía era el encargado de atender las denuncias (principal función que se le atribuía), contestar a la mayoría de llamadas telefónicas dirigidas a la comisaría o dar información a quien la necesite, además de orientar a las personas a los sectores oportunos en la comisaría, en el caso de que fuese necesario. La llave de la prisión

de la comisaría también estaba en posesión del policía de atendimento, de forma que eran innumerables las funciones que éste acumulaba (PAES, 2006, p. 61).

En las Comisarías Legales, los policías que hacen los registros se encargan del progreso de las investigaciones. La intención era disminuir la distancia entre el que comunica la denuncia y el encargado del progreso de la investigación. Se creía que estos cambios podrían generar un mayor involucramiento del policía encargado del registro del hecho, además de posibilitar la identificación de responsabilidades en las averiguaciones y procedimientos.

Con la llegada del nuevo modelo, se extinguieron también los calabozos en el interior de las comisarías. El programa preveía la construcción de Casas de Custodia para acoger a los presos que provenían de éstos. Los presos “fueron trasladados a once casas de custodia (tres en el complejo penitenciario de Bangu, una en Campos, dos en Bangu y una en Magé, Japeri, Itaperuna, Volta Redonda y Benfica)”.³ Con ello, un efectivo representativo de policías fue liberado de la función de carceleros, pasando a ejercer tareas propias de la función policial dentro de las comisarías, como la atención al público en la elaboración de los Registros de Denuncias o en las investigaciones policiales.

El mostrador de atención al público —encargado del primer contacto con el ciudadano que

entra en una comisaría— está compuesto por profesionales y estudiantes de las áreas humanísticas, como Psicología o Trabajo Social. Con ello se pretendía crear un filtro, humanizando el primer contacto, cuando las víctimas llegan nerviosas o descontroladas, y, al mismo tiempo, liberar a los policías para las “tareas policiales específicas”.

De la misma manera, “para reducir el nivel de dedicación de los policiales en actividades de naturaleza administrativa, se creó la figura del ‘administrador de comisaría’: un técnico que no es policía y se encarga de la manutención del local, del almacén de materiales y del funcionamiento de los equipamientos”.⁴

Parece clara la intención del programa de reservar para el ejercicio policial su esencia y competencia: la investigación de delitos. Librando a los policías de tareas no esenciales (administrativas, custodia de presos, separación en la atención al público), el programa pretende rescatar una función primordial de la policía judicial: las averiguaciones en delitos, la práctica investigativa.

Los cambios afectaron hasta a los locales de las comisarías que, a partir del programa, se estandarizaron, dando una mayor comodidad al policía de guardia—con la instalación de aparatos de aire acondicionado, dormitorios y cuartos de baños propios— y convirtiendo el espacio de las comisarías en un ambiente funcional y transparente. Al contrario de las comisarías tradicionales, donde la atención y la investigación se realizaban a puerta cerrada, en las comisarías legales los policías trabajan en una gran sala, en mesas separadas por líneas divisorias, poniendo permanentemente bajo control y supervisión sus acciones, contradictoriamente a la lógica del sigilo y del secreto.

Es interesante percibir que, conjuntamente, se instalaron bebederos y teléfonos públicos en el interior de la comisaría, caracterizando un cambio cualitativo en la comprensión de lo que es policía y servicio público. El interior del local, antes “privado”, pasa a ser un espacio “público”. Muchas personas empezaron a entrar en las comisarías tan sólo para usar el baño o los teléfonos.

No se trata de una cuestión menor; tales medidas colaboran en una mayor visibilidad de la función pública de la policía y crean mecanismos reales a las tentaciones obscurantistas y a la antigua lógica de que la policía debe protegerse, blindarse, cerrarse a la población en general.

Conforme deja patente Rolim (2007, p. 33):

En pocas áreas como en las políticas de seguridad pública los espacios para la innovación son tan estrechos y el apego a la tradición tan consolidado. Enfrentamos, entonces, específicamente en esta área, una resistencia a la innovación fuera de lo común, que constituye, en sí misma, parte del problema a enfrentar.

Entre tantas innovaciones puestas en marcha, está la formación continua de sus empleados. Antes del Programa Comisaría Legal (PDL), las iniciativas de formación o perfeccionamiento eran sueltas e inconexas y casi siempre respondían a una demanda externa y puntual. A partir del inicio del programa, todos los policías civiles destinados a comisarías pertenecientes al PDL cobran una gratificación de 500 reales, que representa cerca del 30% del salario líquido de los policías, por realizar un curso de actualización mensual. Teóricamente, por lo tanto, el Gobierno del Estado de Río de Janeiro, con esta gratificación, deja

clara la importancia y la confianza en la formación continua para lograr cambios y prácticas más adecuadas.

Ese curso de perfeccionamiento ha experimentado varios formatos. En el inicio del programa, los cursos se impartían en clases presenciales en la Academia de Policía. Sin embargo, al tratarse de una institución del Estado, muchos policías se quejaban por tener que trasladarse de municipios muy alejados a las clases en Río de Janeiro. Justo después se intentó poner en marcha los cursos en las propias comisarías, pero en días festivos, lo que ocasionaba el mismo problema: los policías que vivían lejos de sus lugares de trabajo también protestaban por la obligatoriedad de trasladarse a muchos kilómetros para asistir a las clases. Por último, fue posible impartir el contenido de los cursos a distancia, vía telemática. Hoy, cerca de diez años después del comienzo del Programa Comisaría Legal, ya se puede ver ese esfuerzo de la política de seguridad pública del Estado de Río de Janeiro y medir los avances logrados y los obstáculos encontrados.

Resistencias y autonomías

Naturalmente, los cambios causan molestias. Las resistencias que originan pueden interpretarse no sólo como una incompatibilidad con lo nuevo, sino también como una reacción a las nuevas demandas y a la efectividad de los cambios. No obstante, no toda resistencia se debe únicamente a la “subcultura” policial o al conservadurismo intelectual. Escuchar a los educandos, a los policías, a partir de sus consciencias –incluso siendo éstas portadoras de equívocos e imprecisiones– es condición para que el diálogo y la sensibilización tengan lugar.

Entre las muchas cuestiones, dos impulsaron dicha resistencia: por el hecho de coexistir, al comienzo de la puesta en marcha del PDL, dos modelos de comisaría –la Legal y la tradicional–, la dieta de 500 reales pasó a identificarse con la comisaría Legal y no como un curso de perfeccionamiento. Como los policías no destinados a Comisarías Legales no cobran la gratificación, muchos buscaban el traslado a esas unidades, detrás de un aumento de sus ingresos. Por eso los cursos se transformaron en un mecanismo creado para retirarles la gratificación: a quien no asistiese a los cursos o no obtuviese una nota mínima en las evaluaciones se le cortaba la gratificación. Un recorte brutal si se considera el porcentaje que esta gratificación representa en los ingresos de los policías. Los 500 reales pasaron a ser los “quinientos de la Legal”. Quizá de esa misma percepción venga el sobrenombre de “cursito de los quinientos”.

Otra cuestión que merece mención se refiere al formato y al contenido de los módulos del curso. Se afirma, repetidamente, que el ejercicio policial es lo opuesto a teorizaciones y contrario a todo lo que esté más allá del pragmatismo.

La cultura policial está marcada, finalmente, por un conservadurismo intelectual que, bajo la capa del pragmatismo, favorece la mirada rastrera, la sola consideración de los elementos concretos y el anti-intelectualismo (MONET, 2001 apud ROLIM, 2007, p. 34).

La *teoría* aprendida en la academia sería siempre un obstáculo que superar ante los desafíos del día a día, de la *práctica*. Entretanto, sería interesante también comprobar cómo, tradicionalmente, la formación policial se ha limitado a impartir saberes jurídicos, conocimientos ju-

rídicos que presumían que la técnica forense y la técnica policial eran idénticas. Dicho de otra forma, Investigación y Derecho serían, si no sinónimos, sí géneros de una misma especie.

Si fueran de hecho géneros de la misma especie, sería saludable percibir una diferencia explícita en la letra de la ley. Mientras que el proceso penal y sus trámites se describen en más de 800 artículos del Código del Proceso Penal, la investigación policial –pieza clave en la estipulación de la denuncia del Ministerio Público y en el desarrollo de toda la acción del sistema de justicia criminal– se resume y define en 19 artículos del mismo Código. Opera en la práctica la fantasía jurídica que separa el procedimiento de la policía de todo el resto del proceso judicial. En esta perspectiva, tal vez la resistencia policial no se resume a un mero embrutecimiento y al anti-intelectualismo.

Con relación al formato adoptado, el curso de perfeccionamiento del PDL se había hecho por animaciones con personajes y diálogos en bocadillos. Muchos policías, sin embargo, se sintieron menospreciados por el formato infantil usado en los cursos, similar al de los tebeos.

Además, el contenido de los cursos se limitaba a presentar una especie de resumen de clases de Derecho Penal. Se discutían mucho los artículos, los incisos, las circunstancias agravantes, las circunstancias atenuantes y se optó, por lo tanto, por diseminar conocimientos y saberes del campo del Derecho, en detrimento, consecuentemente, de saberes más cercanos a las ciencias humanas. Saberes éstos que podrían contribuir más efectivamente a la discusión sobre el papel de la policía; en la

percepción de que el conflicto es inherente al cuerpo social; en la conmutación de las prácticas autoritarias.

Conforme Poncioni, el crecimiento de la delincuencia observado desde los años 70 hace que sea especialmente interesante la necesidad de capacitar a la policía para una acción más profesional, que repercuta en un rendimiento más eficiente y eficaz en la seguridad pública. A pesar de encontrar innovaciones en el área de la formación profesional, pocas iniciativas fueron capaces de llevar a un cambio efectivo en las prácticas y procedimientos corrientes inscritos en una acción predominantemente arbitraria y violenta. Según la autora, operamos aún con una perspectiva burocrático-militar, en la que el policía es concebido como un “operador imparcial de la aplicación de la ley relacionándose con los ciudadanos en condiciones neutras y distantes” (PONCIONI, 2007, p.23).

Salvo raras excepciones, los cursos impartidos se referían a cuestiones jurídicas, del texto legal, o a operaciones con el Sistema creado para la Comisaría Legal, o si no se discutía Derecho o informática. No se abordaba el papel de la policía, la función del policía ni qué objetivos perseguir, pues eso se daba por sabido: el papel de la policía es combatir la delincuencia y el crimen y la función del policía, por el mismo raciocinio, es obviamente combatir delincuentes y criminales.

Poncini llega a la reflexión de que esa postura reactiva, unida a un *ethos* de “guerra contra el crimen”, fuerza a los policías a entender que la expectativa de su trabajo se traduzca en un número de prisiones, aprehensiones, multas.

Los currículos de los cursos de formación (...) revelan una atención excesiva al control del cri-

men en una estrategia exclusivamente reactiva de la policía, y dirigida principalmente para el enfrentamiento, apuntando deficiencias en el área de la actividad preventiva, centrada en la negociación de conflictos y en la relación directa con el ciudadano; se evidencia, igualmente, una clara negligencia en la preparación del policía –civil y militar– para el tratamiento de otras demandas e intereses de la población que no sean los restringidos al cumplimiento de la ley, pero que dicen mucho respecto a la manutención del orden público por la vía de la negociación. (PONCIONI, 2007, p. 601).

Incluso los policías, con una inflexible postura represora, entienden que la delincuencia nunca tendrá fin. No obstante, esta comprensión queda aislada, no porque se desvincule de la realidad, sino porque acaba naturalizándose. Siempre fue así y siempre será –esa percepción no se teoriza–.

Un sistema pedagógico que articule los contenidos con una metodología que permita el diálogo y una reflexión tendrá que ser capaz de, a partir de tal consciencia, sobrepasar el sentido común y crear una elaboración. Tendrá que ser capaz de articular teoría y práctica policial.

Obviamente, la cuestión no es simple. Si el objetivo del PDL es modificar las prácticas y cualificar a los policiales para la atención al público, tendríamos que contar con la mínima adhesión de los policías. No sería por discutir Derecho que se crearía una filosofía capaz de entender la policía como un servicio público dedicado a la protección y la defensa de la ciudadanía.

La formación ofrecida por determinada organización a sus trabajadores indica, por lo menos en tesis, el tipo de conocimiento teórico-

práctico que se pedirá prioritariamente para la ejecución de las tareas productivas que se esperan de ese individuo. El trabajador, a su vez, ve en la formación la posibilidad de lograr una mayor autonomía y reconocimiento (MINAYO, 2003, P.98)

En un estudio sobre la Policía Civil de Río de Janeiro, realizada por Minayo, sólo 43,6% de los policías entrevistados afirmaron haber estudiado técnicas de investigación; cuando se consideran los policías civiles que trabajan en comisarías, la proporción disminuye a 40,8%. Es preocupante el hecho de que casi el 60% de los policías haya afirmado no acordarse de este tema en su periodo de formación. Junto con esos números, otros aún aportan una mejor idea del tamaño del desafío que la Policía Civil tiene por delante: sólo el 40,5% afirmaron haber estudiado los derechos del niño y del adolescente, sólo 36,7% discutieron el tema de la violencia de género y un porcentaje aún menor (34,3%) mencionó haber debatido la relación de la policía con los ciudadanos.

Tampoco es de extrañar que los policías entiendan su trabajo como acto puramente reactivo. Si su acción se guía sencillamente por los tipos penales, no hay que hablar de policía antes de la aparición del “artículo”, del “155”, del “121”, del “157”.⁵ Si sólo damos respuesta a los artículos del Código Penal, y no al conflicto, solo actuamos después del “tipo penal”.

No se trata de una formación de contenido –como si el problema de la policía fuese el no saber, el desconocimiento de los códigos–, sino de una formación capaz de alterar cualitativamente la concepción de los policías sobre cuál

es su función y cuál el papel de la policía en el estado democrático de derecho. La construcción de esa herramienta de perfeccionamiento dependerá en gran medida de nuestra propia capacidad de diálogo.

Entretanto, de ninguna forma debe ceder a la tentación de contribuir a “mejorar” meramente, haciendo operativa y modernizando la institución policial que tenemos en nuestro país. La tarea es apuntar otros caminos y dependerá del arte e ingenio la consecución de objetivos comunes, que permitan un mejor rendimiento de nuestra policía y una negociación más justa de nuestra seguridad pública. (KANT DE LIMA, 2003, p.255).

La importancia del diálogo en los cursos no es menor. El trabajo del ingeniero o del dentista puede comprenderse sin establecer relación directa entre su actividad y sus valores personales. Levantar un puente o poner un empaste guarda muy poca relación con el conjunto de opiniones o valores personales de los profesionales involucrados. Su objetivo es, por lo menos en primera instancia, desvinculada de referencias a su sistema de valores. En la policía, sin embargo, su objetivo y su función se comunican íntimamente con sus valores y su comprensión del mundo.

La arbitrariedad del trabajo policial importa en un grado de autonomía imposible de ser suprimido. Pero, como nunca sabemos claramente los “problemas” que le surgirán al paso a la acción de la policía –imprevisibilidad de las demandas–, se hace imposible el control total sobre los actos de los policías. Toda profesión cuenta, necesariamente, con un tanto de autonomía, sin embargo, la poli-

cía acumula algunos mecanismos muy eficaces de resistencia al cambio.

El primero de ellos es la incapacidad de trasladar a procedimientos todas las acciones de la policía, transformándola así en una actividad necesariamente compleja. Pese a todas las resoluciones y órdenes de servicio, no se pueden resumir las tareas del trabajo policial –así como también es imposible el de la docencia–. La propia calificación de los casos y su tipificación no están exentas de perspectiva, de los filtros y de la comprensión del agente que toma conocimiento de ellas. No se puede negar el papel central de la *información* en la planificación policial. Y ésta se recoge en los niveles más “bajos” de la jerarquía policial. Monjardet llega a hablar incluso de la “inversión jerárquica de la información”, por la que cada altura depende, en gran medida, de la información colectada y reenviada por los escalones inferiores. No se trata de un supuesto traslado del foco de poder, sino de comprender la importancia de la *street level bureaucracy*⁶ –del policía que se sienta en la mesa de la guardia–, también de internalizar las reglas.

La organización policial es muy particular. La forma jerárquica presenta las apariencias del modelo más rígido de autoridad, basado en órdenes, comandos y disciplina. Pero sólo puede funcionar eficazmente si la organización informal instauro mecanismos de cooperación y de intercambios fundados en el reconocimiento mutuo de una interdependencia funcional muy estrecha (MONJARDET, 2002, p.104).

El segundo mecanismo, conforme el mismo autor, es propio de toda grande organización burocrática –como en la educación o en

la salud: con cuanta más autonomía cuente la práctica profesional, más se tiende a intercambiar los fines y los intereses prescritos por los personales. Los intereses de la institución son sustituidos por los intereses de sus agentes. Contra las intromisiones externas se emplean todos los recursos de opacidad e inercia potencialmente guardados en cualquier organización burocrática. Contra la interferencia externa surge el viejo argumento del especialista: la escuela para los maestros, la universidad para los investigadores, el hospital para los médicos...

Por último, un tercer mecanismo ayuda a la policía a blindarse contra las interferencias externas. Si en una fábrica de tornillos se puede fácilmente medir su productividad, en la policía ese criterio no es tan simple. Si pautamos nuestra evaluación por la “productividad” –cuántos encarcelamientos, cuántas armas aprehendidas–, somos obligados a reconocer que cualquier trabajo preventivo no aparece. Elogiar al policía que detiene al atracador es fácil, pero ¿cómo reconocer una acción que haya evitado el atraco? Detener a una banda dedicada al fraude proporciona visibilidad, ¿pero y si el fraude fuese impedido? Todo, por lo tanto, lleva a los policías a creer que su trabajo se resume en la cantidad de encarcelamientos, aprehensiones, autos de resistencia.

El pragmatismo, frecuentemente descrito como un rasgo de la cultura policial, se concibe de hecho mucho más como adaptación razonable a un sistema de sanciones que concentra las retribuciones sobre el resultado de la práctica policial. (...) La evaluación del servicio policial se concentrará por lo tanto en el dominio que puede parecer traducir un resultado, una eficacia, una movilización, es decir, en el dominio represivo. Es lo úni-

co que traduce un número inmediatamente interpretable: número de infracciones, de prisiones preventivas, de casos elucidados (MONJARDET, 2002, p.159).

Ningún cuerpo policial se limita puramente a lo instrumental. Toda organización, sea cual sea, adapta las reglas prescritas a lo práctico cotidiano. No se trata ya de resistencia, sino de entender cuál es la norma de la orden y aplicarla con los medios disponibles. Hay siempre un intervalo entre lo prescrito y lo observado. Comprender tal hiato es el primer paso para la construcción de un material de perfeccionamiento que entienda la importancia de englobar a los policías de punta para los cambios propuestos. La cuestión no es formar nuevos policías, sino enaltecer conceptos y reformular paradigmas ya vigentes.

No hay organización formal sin organización informal. Como resalta Monjardet, la huelga blanca, la “operación estándar”, lo demuestra. Si los controladores aéreos cumplieren todas las órdenes que se les da, el tráfico aéreo se paralizaría; si los inspectores aduaneros respetasen todos los códigos, el puerto también se paralizaría.

Pensar en la formación policial es, en buena parte, definir también lo qué es la policía. Se insiste en ese punto porque se ha hecho común afirmar, casi siempre después de alguna tragedia, que la policía tiene un problema de preparación. A los policías les faltarían conocimientos mínimos para realizar un control, en tiro o en el uso de la fuerza. Estas técnicas son importantísimas y absolutamente necesarias, pues dan seguridad al profesional en las horas críticas en las que tiene que usarlas.

No obstante, la decisión de usarlas está estrechamente relacionada con el sistema de valores arriba mencionado. Tan importante como enseñar las técnicas es prestar asistencia y orientación a los policías sobre esa decisión y cómo ésta debe relacionarse con el proyecto democrático y republicano de la policía. La muerte de un niño en un coche con las lunas tintadas no es el resultado de la falta de pericia en el manejo de armas de fuego, sino que surge de la elección que cree aceptable disparar a un coche en fuga, que cree que es aceptable ejecutar infractores.⁷

Junto a esta percepción, otro equívoco ayuda a mantener resistentes las posturas autoritarias y truculentas. Los policías son cotidianamente forzados a dejar de creer en las leyes y las normas. En su propio trabajo, exprimidos por la exigencia de resultados, los policías realizan acciones: redadas, controles, incursiones, todas muy bien descritas en numerosas resoluciones. No obstante, son obligados a convivir día tras día con la falta de los medios prescritos en los ordenamientos. La opción de todos los días es la siguiente: “hagamos las cosas incluso sin los medios prescritos, y consecuentemente sin respaldo legal; o no lo hacemos y entonces no detenemos a nadie, ni producimos ni aprehendemos nada”.

El conflicto cotidiano acaba siendo resumido, en sus dos extremos, a dos situaciones: en un extremo, se realiza la acción y se detiene a delincuentes, sin “incidentes”, y se elogia a los policías y se les felicita por su valentía y dedicación sin igual; en el otro extremo, si la acción no sale bien, se abre un procedimiento administrativo para averiguar quién ha sido el culpable.

La letra de la ley, muerta en caso de que la acción salga bien, resucita y cae sobre la cabeza de los policías. O sea, invadir una casa en mitad de la noche no es un problema, el problema es no encontrar nada allí dentro. El policía, agente usado por el Estado para el *law enforcement* -para el cumplimiento de la ley, la aplicación de las reglas-, es exactamente quien menos cree en la ley y en su aplicación igualitaria y equidistante.

Como recuerda Kant de Lima (2003, p.243):

Lo que llamamos de mal comportamiento ¿es realmente mal comportamiento o es un comportamiento según un modelo que, de raíz, legitima las acciones que estamos cuestionando? Después, es necesario saber si los policías hacen aquello que consideramos malo porque no saben lo que está bien o si, sabiéndolo, sencillamente optan por hacer lo contrario. Esporádicamente, podremos sacar la conclusión de que lo que consideramos falta de preparación es, en realidad, una preparación informada por valores y por una ideología diferentes de aquellos que informan explícitamente nuestros juicios.

Creendo que el PDL es un importante paso hacia a una policía más ecuánime y alejada de las tentaciones obscurantistas, la resistencia de los policías se convierte en una traba para el perfeccionamiento de los profesionales que, en última instancia, son los responsables de la aplicación concreta de cualquier política definida en la cúpula. Encontrar un instrumento capaz de superar esa resistencia y conquistar a los policías en el importantísimo debate sobre la seguridad pública, el papel de la policía y del policía frente a los conflictos, hace posible un cambio cualitativo en la formación policial.

Tácticas y estrategias

A principios de 2008 comenzó a desarrollarse un proyecto de formación policial que pretendía superar la barrera de la desconfianza de los policías. Si era posible alterar el formato de los cursos transformándolos en un instrumento más atractivo y capaz de dialogar con los policías, sensibilizarlos, también sería posible dar un paso significativo en la búsqueda de valores y prácticas filiales a la legalidad, a la democracia. No obstante, no sólo había que cambiar el formato. Como ya se ha dicho, el contenido del curso también necesitaba ser reformulado para que pudiese tratar cuestiones centrales para la seguridad pública y sus agentes, tales como la importancia del funcionario público responsable de la investigación, el rescate y la valoración de la investigación como competencia propia de la policía, el compromiso ético, etc.

Con recursos provenientes de una convocatoria nacional de becas del Foro Brasileño de Seguridad Pública, se elaboró un video de 15 minutos que analizaba la investigación policial de un homicidio. Se trataba, en el documental, un ejemplo de acción policial investigativa, que había dado un paso significativo hacia una policía más ciudadana y ecuánime en sus acciones, filianándose definitivamente a la legalidad, a la eficiencia, al estado democrático de derecho.

La transmisión de conocimiento en la policía casi siempre se dio de forma oral y espontánea. Frente a las pocas iniciativas de formación, los policías, históricamente, habían ido construyendo su metodología y su técnica basándose en el acierto y el error, en la experimentación.

El estudio de caso, por lo tanto, no es una simple elección pedagógica. Crear un canal de di-

álogo interno, que les permita oírse a los propios policías e intercambiar informaciones siempre difusas y hechas propias individualmente, es positivo. Se trata también de otorgar reconocimiento a las acciones concretas, dándoles visibilidad y motivando a los profesionales involucrados. El discurso de los policías entrevistados, por venir de dentro de la propia categoría, tiene la fuerza de una crítica interna y un amparo en las conciencias individuales de los educandos.

A partir de esta perspectiva, conocer la percepción que los policías tienen sobre el hecho de que su trabajo sea o no socialmente reconocido es de fundamental importancia para que entendamos cómo se sitúan ellos tanto con relación a las actividades que realizan, como del punto de vista de la identificación. (...) El reconocimiento es una reivindicación central para los que trabajan, de donde podríamos considerar que, si un policía percibe el reconocimiento social por el servicio que presta, puede sentirse más motivado para enfrentar los posibles sufrimientos, desgastes, y estreses inherentes al carácter de la actividad que desempeña (MINAYO, 2003, p.164).

Frente a la falta de reconocimiento del trabajo policial, el agente puede establecer una relación de mera formalidad, de superficialidad, con la ejecución y el contenido de sus actividades. En actividades como la que cumple la PCERJ (Policía Civil del Estado de Río de Janeiro), el compromiso y la implicación son factores centrales en su práctica.

No se trata de transformar el mecanismo de actualización y cualificación del PDL en simple propaganda motivacional, pero sí de cómo hacer que el policía vea los efectos positivos de su trabajo.

El argumento del video fue elaborado completamente a partir de los testimonios de los policías entrevistados, deconstruyendo así la idea de que la formación sigue necesariamente una trayectoria de arriba hacia abajo, desde los especialistas. No se usó la narración en esta película. El video fue producido a partir de las entrevistas con los policías que fueron al lugar, que oyeron al denunciante, o sea, que participaron efectivamente de la investigación.

Se abordó el homicidio de una joven de origen humilde, que vivía en un barrio de chabolas y que se dedicaba a la prostitución. Este caso presenta muchos indicios de que no se harían los mayores esfuerzos: una prostituta encontrada muerta en la calle con un tiro en la cabeza. En función de la correcta actuación de un equipo de la policía, sin embargo, el autor del crimen había sido identificado, acusado y se encuentra convocado para el Tribunal del Jurado.

A través de las entrevistas, se consiguió registrar lo más fluido y oral que hay en la policía: la metodología policial, el “hacer policía”, conocimiento que aún hoy continúa restringido a los equipos policiales. ¿Cómo se transmite el conocimiento de veteranos a jóvenes? Pulverizarlo es una iniciativa democrática. Dialogar con la categoría que entiende que su conocimiento está construido en la práctica es una elección **táctica**, que pretende estratégicamente construir un mecanismo de perfeccionamiento respaldado por los propios educandos, al mismo tiempo en que propicia un debate acerca de lo que es este conocimiento, su eficacia y/o su legitimidad.

En el video se exploraron varios temas que extrapolan el simple análisis del caso concreto.

Cuando se indicaban puntos positivos de la investigación del homicidio escogido, se dejó clara la importancia del diálogo entre el agente de policía —el investigador— y el perito, ambos portadores de competencias y saberes propios. En este sentido, el video se desmarcó del discurso científico que relega al profesional de la investigación a un saber necesariamente subalterno. Se buscó así explicitar el carácter también técnico de la creación de una hipótesis en la Indagación y los caminos recorridos para comprobar esas ideas. Este método revela la capacidad de pensamiento abstracto que lleva a conclusiones inductivas y/o deductivas.

La construcción de esta hipótesis, de la “línea de investigación”, queda claramente definida en el video como una construcción colectiva, donde los diversos profesionales y saberes deben complementarse. Se muestra, por lo tanto, la importancia de que la investigación añada las conclusiones de la pericia, así como el hecho de que, sin la elaboración conjunta, las partes de un informe de la pericia poco pueden añadir al trabajo investigativo.

Al mostrar una acción legal, el video pretende desacreditar las prácticas truculentas. Los entrevistados hablan abiertamente sobre la importancia, en la construcción de la investigación, de buscar pruebas e indicios dentro del límite de las reglas admitidas por el proceso penal. La confesión fue tratada no como meta, sino como la mera posibilidad de un ejercicio investigativo bien hecho. Estas conclusiones ayudan a desmontar la idea de la tortura como método investigativo.

Según Kant de Lima, la equivocada percepción de que se averigua la verdad a través de la confesión era el argumento que daría por bueno el uso de la tortura como técnica de in-

vestigación corriente en la Policía Civil de Río de Janeiro. Para el autor, esa creencia motivaría –incluso después de reunidas las pruebas que indicasen la participación de un sujeto en determinado crimen– la tortura como técnica para obtener una confesión.

De hecho, la correlación positiva entre la tortura y una investigación coronada con éxito está tan institucionalizada que el subcomisario que no permitía la tortura en la comisaría durante su guardia fue reprendido por el comisario. La reprensión se basaba en la presunción de que sin tortura no había éxito en las investigaciones, lo que afectaría seriamente a la eficiencia de la comisaría (KANT DE LIMA, 1995, p.84).

Caminar en este sentido, deconstruyendo algunos paradigmas y concepciones, implica un proceso lento y necesitará de la participación de otros sujetos en este debate y no sólo los policías. No obstante, un material que sirva de cualificación para los policías no puede dejar de explicitar tales cuestiones y traerlas al debate interno de la categoría.

Durante todo el año de 2008, el proyecto QSL fue construido colectivamente. Cuando presentábamos la iniciativa y discutíamos la posibilidad de elaborar un material capaz de servir al perfeccionamiento de los propios policías, el proyecto iba tomando cuerpo, nuevos apoyos y colaboraciones.

Pese a no ser ficticio, el documental necesitó de dramatizaciones para ilustrar la alocución de los policías entrevistados. Para esas escenas, contamos desde el principio con apoyo de una ONG que trabaja hace 14 años con arte-educación en

la Bajada Fluminense, impartiendo un curso de iniciación teatral para jóvenes de la *Favela del Lixão*. Esa ONG –el Centro de Investigaciones Teatrales– se preocupa por la marginalización, la violencia y los derechos humanos.

El proyecto QSL contó también, desde el principio, con la colaboración del Nufep (Núcleo Fluminense de Estudios e Investigación), un núcleo multidisciplinar e interinstitucional, vinculado administrativamente al Instituto de Ciencias Humanas y Filosofía de la Universidad Federal Fluminense, que reflexiona sobre la temática de la seguridad pública y la justicia criminal.⁸

Ese Núcleo desarrolló, en 2007, el Curso de Gestión en Seguridad Pública y Justicia Criminal, donde se promovió el debate entre las diferentes instituciones del sistema de justicia criminal del Estado. Muchas de las referencias teóricas y la acumulación de la discusión fundamental del presente proyecto se tomaron de las actividades desarrolladas por el Núcleo.⁹

Nos parece saludable conseguir reunir en torno a un mismo proyecto a los policías directamente involucrados en él, a la sociedad civil organizada y a la universidad que elabora y piensa sobre el asunto de la justicia criminal. El resultado de esa reunión no podría ser otro que un material que presenta una nueva propuesta de formación policial, divulga buenas prácticas y minimiza la resistencia de los policías al actual esfuerzo de formación continua del PDL.

A través de las entrevistas con los policías, se pretende diseminar conocimiento dentro de la PCERJ y buscar reformulaciones en las prácticas policiales. La participación de los policías en los

videos es de suma importancia, pues, al ver policías con los que ya se ha trabajado o al identificar el caso en cuestión, los propios educandos sirven como multiplicadores de los cursos, estimulando a los otros policías a ver la película también y debatirla. Son “testigos” que expanden horizontalmente el impacto y el alcance de los videos, reforzando las discusiones que proponemos en sus equipos de guardia con otros compañeros de servicio.

No obstante, muchos policías se sienten muy a gusto con la reflexión sobre temas no tan simples y están dispuestos a profundizar temáticamente en los asuntos. De ahí que otros compañeros, realizadores conjuntos, fuesen uniéndose en el desarrollo del proceso. Al principio de año, el equipo base –ejecutor del proyecto inicial– contaba con tres personas entre las que sólo una de ellas era policía. Actualmente ese equipo base cuenta con cinco policías de diferentes áreas y trayectorias.

Dos inspectores de policía trabajan de guardia en una comisaría distrital de suburbio –uno de ellos trabaja directamente en la actividad– fin de categoría atendiendo al público, mientras el otro está destinado en otra sección encargado del acceso a las diferentes bases de datos, haciendo posible una actividad de apoyo. Un tercer compañero es un oficial de registro civil que ya ha trabajado en comisarías tradicionales –ayudándonos a percibir los avances alcanzados por el PDL–. Otro inspector está destinado en la Coordinación de Recursos Especiales (Core) y vive, en su rutina, el lado más concreto y letal de la violencia. Por fin, uno de los entrevistados, –un sobrecargo de policía– también se unió al grupo y contribuye a la experiencia acumulada a lo largo de 25 años. Este grupo, plural y repre-

sentativo, fue fundamental para la construcción de un material también plural y capaz de dialogar con los diferentes sectores de la policía.

El material presentado *dialoga* mucho más con los policías por varios motivos: se construye un video sobre una investigación ocurrida en la 21ª Comisaría de Policía de Distrito con mucho trabajo acumulado e intensa demanda. En el caso discutido, el autor del hecho fue a la Comisaría de Policía alegando haber sido atacado en la puerta de casa por dos individuos e imputándoles a ellos el asesinato de la víctima. Se tenía, de partida, una versión que verificar. El ejercicio investigativo era la única alternativa que separaría un procedimiento de comprobación de los hechos y un ejercicio meramente notarial. Se retrataron en el video las técnicas de investigación y no meramente procedimientos notariales de elaboración de la investigación.

Con ello, se buscó democratizar y propagar un conocimiento que hasta hoy continua siendo privado para cada equipo de policías, o únicamente de algunos policías: *modus operandi* de policías que se fue forjando en la base del error y del acierto, de la experimentación. No creemos que la práctica supla todas las necesidades y requisitos de la profesión. Sin embargo, entendemos que es una importante iniciativa el intento de marcar como objetivo un saber subjetivo y particular, al final, el saber profesional, técnico, es la expropiación del saber individual. Y toda profesión, en el sentido estricto del término, reivindica ese monopolio de saberes.

Revelar los métodos es importante para la PCERJ, que cualifica a sus policías a través del estudio de casos concretos en que la acción de los

agentes de policía haya sido ejemplar. Es importante también para cada policía en formación ya que también, en la práctica, éste recapacitará sobre su conducta al ver una actitud concreta, factible y que haya salido bien. Sin embargo, es más importante aún para toda la sociedad, que sale ganando con una policía más cualificada y preparada para actuar en los conflictos y demandas cotidianos.

Creemos que estamos caminando en dirección a una perspectiva de diálogo y consenso absolutamente necesaria para conseguir la adhesión de los policías, ya que sin esta última veremos de nuevo los cambios teniendo que someterse a la resistencia, en vez de presenciar cómo es la resistencia la que da lugar a lo nuevo.

1. "QSL" es uno de los códigos utilizados por la policía en las comunicaciones por radio para confirmar la recepción de un mensaje, si el interlocutor ha comprendido lo dicho. No se trata de una sigla, sino de un término específico, de una convención para comunicaciones entre radios.

"N.T. el adjetivo legal en portugués brasileño, además de aludir al campo jurídico, está muy presente en el registro familiar como calificativo equivalente a "macanuda, chévere, guay". El nombre asignado al Programa juega con la doble acepción del término.

2. Guía del Programa Comisaría Legal. Disponible en: <www.delegacialegal.rj.gov.br>.

3. Guía del Programa Comisaría Legal. Disponible en: <www.delegacialegal.rj.gov.br>.

4. Guía del Programa Comisaría Legal. Disponible en: <www.delegacialegal.rj.gov.br>.

5. Los artículos citados son del Código Penal Brasileño y se refieren al hurto, al homicidio e al robo, respectivamente.

6. Policías, bomberos y profesores son ejemplos de profesionales encargados de la concreta aplicación de servicios y políticas públicas. Sea cual sea la directriz adoptada por la cúpula de esas organizaciones, es el policía de guardia, o la profesora en el aula, quien la realizará.

7. En julio de 2008, después de una persecución, unos policías dispararon más de 15 tiros a un coche donde supuestamente estarían los malhechores. Dentro del coche había una mujer con sus dos hijos. Uno de los niños, de tres años, llevó un tiro en la cabeza y murió. (<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/01/12/memoria-relembre-morte-do-menino-jaao-roberto-baleado-numa-acao-policial-na-tijuca-657119897.asp>).

8. El Núcleo Fluminense de Estudios e Investigación (Nufep) está coordinado por el Prof. Dr. Roberto Kant de Lima, en la Universidad Federal Fluminense (www.uff.br/nufep). El Proyecto QSL contó con la orientación de la Profª Dra. Gláucia Maria Pontes Mouzinho.

9. El Curso de Gestión en Seguridad Pública y Justicia Criminal en Rio de Janeiro (www.uff.br/nufep/cursogest.htm) se realizó junto a la Secretaría Especial de los Derechos Humanos (SEDH), vinculada a la Presidencia de la República, y fue financiado por la Unión Europea. La coordinación del curso fue del Prof. Dr. Roberto Kant de Lima y la Profª. Dra. Gláucia Maria Pontes Mouzinho.

Referencias bibliográficas

KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1995.

_____. "Direitos civis, estado de direito e "cultura policial": formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, nº 41, 2003.

MINAYO, Maria Cecília; SOUZA, Edinilsa Ramos (Orgs.). **Missão investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Garamond Universitária, 2003.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. Ed. rev. São Paulo, Edusp. 2002.

_____. "Profissionalismo e mediação da ação policial. **Antropolítica**, nº 10, 2001.

PAES, Vivian. **A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: análise de uma (re)forma de governo na Polícia Judiciária**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. Mimeografado.

PONCIONI, Paula. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ed.01, 2007.

ROLIM, Marcos. Caminhos para inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ed.01, 2007.

Deconstruyendo paradigmas: la experiencia del proyecto QSL

Hildebrando R. Saraiva Jr

Resumo

Desconstruindo paradigmas: a experiência do projeto QSL

Este artigo faz uma breve descrição do Programa Delegacia Legal, implementado na Polícia Civil do Rio de Janeiro, com ênfase na capacitação permanente dos policiais. Analisam-se os instrumentos usados nessa qualificação, propondo um novo modelo de aperfeiçoamento profissional capaz de superar a resistência policial e elaborar uma perspectiva democrática da tarefa policial. Considerando que o trabalho policial conta, por natureza, com grande autonomia e discricionariedade, o texto reflete a importância de englobar os policiais nas mudanças propostas.

Palavras Chave: Polícia Civil. Programa Delegacia Legal. Qualificação profissional. Formação policial.

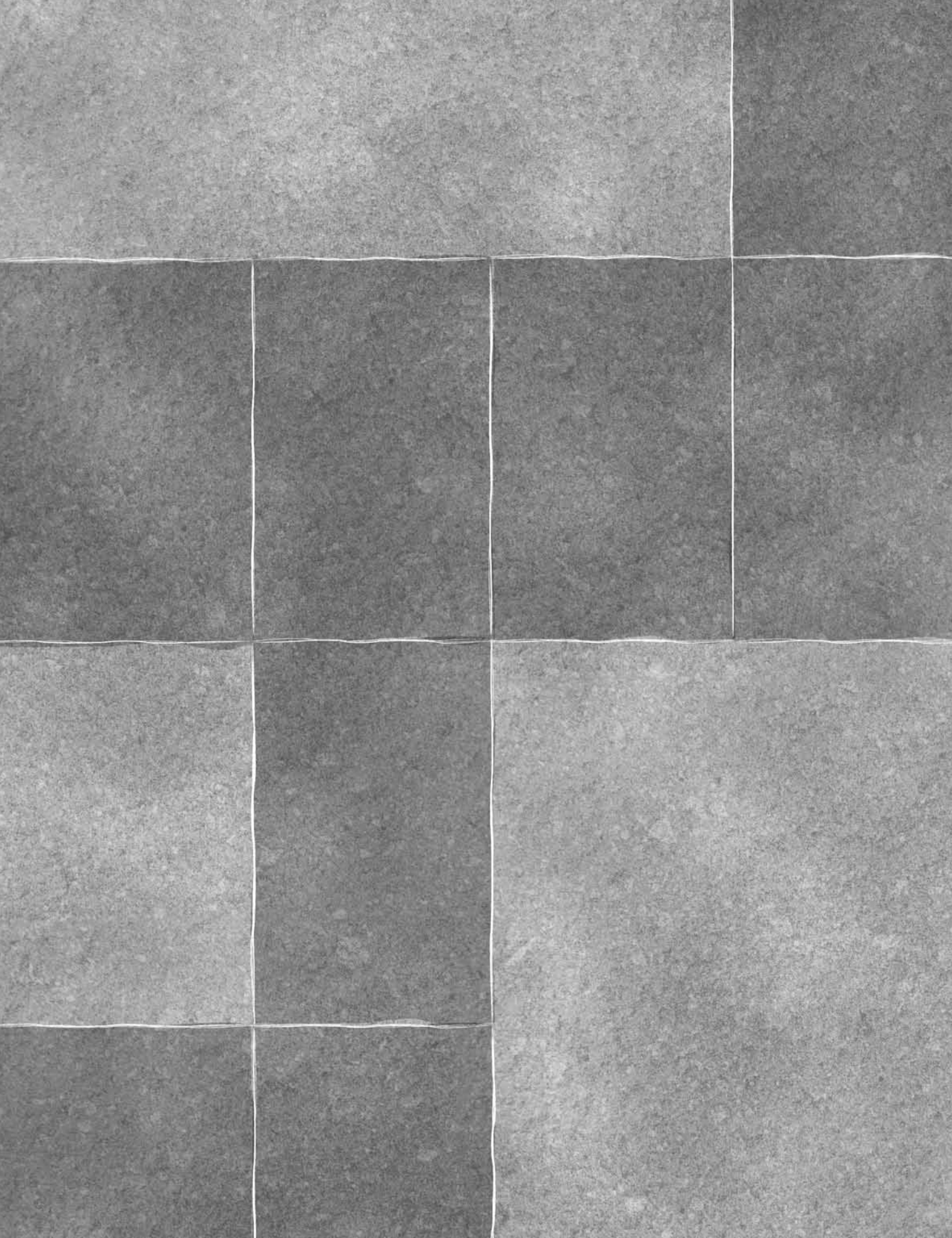
Abstract

Deconstructing paradigms: the QSL Project

This paper briefly describes the “Delegacia Legal” Programme, which was implemented by the Civil Police in the state of Rio de Janeiro, with a focus on its ongoing police training initiative. The tools used in this training programme are analysed, and a new model for professional improvement proposed, with a view to overcoming resistance from participants, and making policing more democratic. As police officers have considerable autonomy and discretion in their professional duties, this study emphasizes the importance of integrating these professionals into the process of changes proposed by this new model.

Keywords: Civil Police. “Delegacia Legal” Programme. Professional qualification. Police training.

Fecha de recepción: 09/12/08
Fecha de aprobación: 09/02/09



El ejercicio policial: ¿importa la instrucción?¹

Tânia Pinc

Tânia Pinc realiza su doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de São Paulo y es capitán de la Policía Militar del Estado de São Paulo ✉ taniapinc@uol.com.br

Resumen

Este estudio pone a prueba el impacto de la instrucción en el ejercicio policial, utilizando una nueva metodología de medición. Los resultados muestran una medida real de los fundamentos de la acción policial operados en las actividades cotidianas. Los datos fueron recogidos en un experimento controlado, que seleccionó a 24 policías militares, de la ciudad de São Paulo. Los policías fueron observados haciendo controles, por medio de la observación social sistemática, una técnica de observación directa, no participante. La muestra reunió 199 controles policiales, recogidos en dos etapas: julio y agosto de 2006 y febrero y marzo de 2007. Antes de la segunda etapa, 50% de los policías recibieron 60 horas de instrucción.

Palabras Llave

Policía. Instrucción policial. Ejercicio policial. Control policial. Observación social sistemática.

La policía es una de las instituciones más significativas del Estado, en razón de los resultados prácticos que pretende alcanzar (MOORE, BRAGA, 2003), directamente relacionados al control de los conflictos que afectan al orden social y causan impacto en la vida de las personas. En este sentido, el principal objetivo del trabajo de la policía es contribuir a la creación de un ambiente donde la gente tenga sus derechos asegurados.²

El ejercicio policial puede ser entendido como *todos los procedimientos operacionales desarrollados por los agentes policiales en el ambiente público, que promuevan o no contacto directo con no-policías*. En la práctica, son todas las tareas concernientes a la vigilancia policial ostensiva,³ que comprenden, principalmente: el patrullaje (a pie, en vehículos, en bicicleta, a caballo, etc.), los bloqueos o redadas y los controles a personas o vehículos.

El ejercicio operacional del policía, como de cualquier otro agente público que actúa en contacto directo con el ciudadano, es extremadamente difícil de medirse (LIPSKY, 1980). Tradicionalmente, el ejercicio policial ha sido medido por las tasas de crímenes y, más recientemente, por la satisfacción de la comunidad (DADDS; SCHEIDE, 2000).

En Brasil, aún es común asociar el ejercicio de la policía al proceso de desarrollo democrático del país (PINHEIRO, 1991; CARDIA, 1997; MES-

QUITA, 1999; CALDEIRA, 2000). En esos estudios, la medida más utilizada para evaluar el desempeño del ejercicio policial es la letalidad policial (PINHEIRO, 1991; CANO, 1997; PROENÇA JR., 2006), pero esos indicadores tradicionales son reconocidamente insuficientes para crear una medida confiable (DADDS; SCHEIDE, 2000). De este modo, este estudio intenta contribuir a la creación de nuevos indicadores, poniendo a prueba un nuevo método que utiliza la Observación Social Sistemática,⁴ una técnica de observación directa, no participante, en que el policía no sabe que está siendo observado.

Además de crear una nueva medida del desempeño policial, la metodología permitió poner a prueba el impacto de la instrucción, en el comportamiento de un grupo de policías, en momentos en los que realizaban controles. En este sentido, el estudio prueba la hipótesis de que la *instrucción acerca el comportamiento del policía a los modelos establecidos por la institución policial*. Los datos fueron recogidos en experimento controlado, reuniendo una muestra de 199 controles.

Finalmente, este artículo presenta un debate sobre estrategias alternativas que buscan influir en los comportamientos.

Medida de rendimiento: una crítica a los modelos tradicionales

En las últimas dos décadas, los gobiernos de diversos países han puesto en marcha estrategias

y se han marcado metas para asegurar que los servicios públicos, entre ellos la actividad policial, sean administrados con eficiencia (DRAKE; SIMPER, 2005). Ello implica la responsabilidad de la institución policial en formular modelos de conducta que puedan ser seguidos por los policías, durante el ejercicio de la vigilancia.

La seguridad pública, o su falta, causa impacto en la vida de todas las personas y, en razón de eso, conforme subrayan Moore y Braga (2004), los ciudadanos desean conocer una medida de confianza del desempeño policial, a fin de asegurar que la policía esté produciendo algo de valor con las inversiones y los recursos recibidos. Es importante destacar que los gastos públicos con la policía son sustanciales.

A su vez, los administradores o gerentes de la policía también quieren conocer una medida de evaluación de la *performance* policial, que permita poner en marcha determinadas políticas internas (MOORE; BRAGA, 2004).

La creación de una medida confiable del desempeño policial es un gran desafío, tanto para los gestores públicos como para los investigadores.

Utilizar las tasas de crímenes como medida del desempeño policial implica demostrar la relación entre la disminución del crimen y la elevación del padrón de calidad del trabajo policial.

Pese la lógica de ese raciocinio, se debe considerar que la caída de los índices criminales puede tener relación con otros factores, como el cambio de comportamiento de la gente, que empezó a prevenirse más, o incluso la alteración del ambiente público, que pasó a ser más vigilado,

ofreciendo menos oportunidades que favorezcan la práctica criminal, entre muchos otros. Así, ese indicador no da cuenta de producir una medida real del desempeño de la policía, pues otras variables pueden incidir en ese resultado.

Además de las tasas de crímenes, otros indicadores, como el número de prisiones en flagrante, el de armas y el de drogas aprehendidas por la policía, también son usados como medida de desempeño policial. De acuerdo con Lipsky (1980), existe una relación entre la medida de desempeño y el comportamiento policial. La regla general es que el comportamiento en las organizaciones tienda a moverse en dirección compatible con las formas con que la organización es evaluada.

En Brasil, la Policía Militar planea la actividad policial con el objetivo de disminuir el número de crímenes; además, busca disminuir la letalidad policial, invirtiendo en el control formal. Por otro lado, el comportamiento de los policías durante el servicio está muy dedicado al aumento del número de flagrantes y de aprehensiones de armas y drogas.

En lo que se refiere al modelo de gestión y de desempeño policial, esa trayectoria ha presentado resultados que atestan la eficiencia de dicha elección, en especial en el Estado de São Paulo. Sin embargo, trabajar para controlar los conflictos sociales exige otros esfuerzos de la policía, que no pueden ser medidos por esos indicadores.

Otra medida del desempeño policial muy utilizada son las pesquisas que intentan cotejar la satisfacción del público. Estas indagaciones tienden a calificar la actividad policial preguntando a los entrevistados si “la policía hace un

buen trabajo”. Moore y Braga (2004) problematizan ese criterio cuestionando: ¿cuál es el comportamiento que merece ser evaluado en el desempeño policial? ¿Cuáles son las actividades policiales que la comunidad política evalúa? Puede ser que el resultado del sondeo de percepción del público no consiga establecer relación entre esas dos perspectivas.

Estos autores aún cuestionan si todas las personas de la comunidad política serían aptas para evaluar el trabajo policial como “bueno” o “malo”, teniendo en cuenta que el contacto directo con la policía, cuando ocurre, se establece en condiciones distintas.

Los *usuarios* de los servicios policiales varían de acuerdo con el tipo de acción de la policía, que puede actuar de forma reactiva, cuando alguien solicita sus servicios, directamente o por el teléfono de emergencias (190). En esta situación, las personas *necesitan* a la policía para resolver un problema que no consiguieron resolver o por estar en posición de víctima. La otra forma es la acción pro-activa, cuando la iniciativa es de los policías, que tiene lugar cuando ocurre la actividad policial. En estas circunstancias, vía de regla, la policía actúa de forma *coercitiva*, realizando, entre otras acciones, controles y también prisiones en flagrante.

Aún existe una categoría de personas que nunca tuvieron contacto directo con la policía. O la conocen por haber oído hablar de ella, o por verla en las calles de la ciudad, o igualmente porque pagan sus impuestos. Siendo así, es necesario considerar que una persona que estuvo en la cárcel tiende a evaluar el desempeño policial de forma diferente que aquella a la que

le robaron el teléfono móvil y la policía se lo recuperó, o también, de aquella que nunca necesitó de la policía, por ejemplo.

Medida de desempeño: métodos innovadores

Para intentar evitar las disposiciones que estas formas tradicionales pueden provocar, algunos investigadores han contribuido a la formulación de nuevos indicadores de desempeño policial.

Dadds y Scheide (2000) construyeron una “medida de actividad” policial, cuyo método permite cotejar el tiempo empleado por la policía en ciertas actividades medibles. En otras palabras, el modelo permite medir no sólo el tiempo que la policía emplea en la actividad policial, sino, principalmente, lo que los policías hacen durante el tiempo de servicio.

Los datos de esta investigación fueron colectados por medio de *survey*, aplicado a una muestra de policías australianos.⁵ Los resultados demuestran que esos policías empleaban su tiempo en las siguientes actividades: 40% en servicios policiales dirigidos a la comunidad (vigilancia comunitaria, programas con la comunidad, servicios de información, etc.); 32% en control del crimen (patrullaje dedicado al control de delitos contra la persona, contra el patrimonio y de drogas ilegales, principalmente); 13% en actividades de tráfico (vigilancia de tráfico, investigación de accidentes); 12% en apoyo a la justicia criminal; 2% en tiempo de respuesta para atender y coordinar las emergencias; y 1% en servicios de apoyos ministeriales.

Se puede inferir, a partir de estos datos, que el tiempo empleado por los policías para efec-

tuar prisiones en flagrante o aprehender drogas y armas representa sólo una parcela de su trabajo diario y, a veces, puede ni ocurrir.

Otra contribución es la de Wang y colaboradores (2000), que testaron una nueva tipología para clasificar medidas de desempeño policial usadas por los departamentos de policía de las ciudades norteamericanas. La tipología propuesta clasifica las medidas de desempeño en tres categorías: medidas objetivas de productividad, objetivas de resultados, y subjetivas de resultados.⁶ Usando datos de *survey*, los autores probaron la hipótesis de que esa tipología explica las medidas de desempeño utilizadas por los administradores de la policía. Pese a las limitaciones del modelo, las tres categorías de la tipología propuesta explicaron el 61,3% de la variación total de 12 medidas de desempeño⁷ seleccionadas.

Esta metodología innova al reunir un gran grupo de indicadores, que tienen relación directa con la actividad policial, combinándolos con los sondeos de satisfacción del público.

La “medida de actividad” policial diseñada por Dadds y Scheide (2000) representa una forma de *accountability*, cuyos resultados demuestran las actividades que los policías desarrollan durante el turno de servicio. Ya la tipología propuesta por Wang y colaboradores (2000) representa una herramienta útil para explicar las preferencias de los administradores de la policía en la selección de medidas de desempeño policial.

El estudio presentado en este artículo propone poner a prueba un nuevo tipo de medida de desempeño policial, que pueda servir de herramienta para que los administradores de la policía conozcan

la manera de la que determinadas estrategias institucionales se están poniendo en funcionamiento, en especial después de la aplicación de la instrucción. Además, esta medida atiende a la necesidad de aclarar al público el comportamiento del policía durante sus actividades cotidianas, principalmente en lo que se refiere al uso de la fuerza no letal.

Instrumentos y métodos

Con el objetivo de verificar el efecto de la instrucción en el desempeño policial, se realizó un experimento controlado, seleccionándose dos grupos de policías. Los grupos fueron observados en actividad operacional, después uno de los grupos recibió instrucción y, finalmente, ambos fueron observados nuevamente.

Se utilizó la técnica de Observación Social Sistemática (OSS), que propició observar a los policías realizando controles sin que lo supiesen.⁸ La idea principal de esta técnica es registrar la manera de la que el policía actúa en el espacio público, sin intervención de un observador o supervisor, con el fin de registrar el comportamiento natural.

El control policial es uno de los encuentros más frecuentes entre la policía y el público (PINC, 2007) y, por esa razón, fue el hecho seleccionado para ser observado.

Las observaciones fueron grabadas en vídeo⁹ y las imágenes codificadas por medio de un cuestionario, creándose así la base de datos para el análisis.¹⁰

El cuestionario fue formulado con base en los procedimientos institucionalizados por la Policía Militar del Estado de São Paulo, que pretenden estandarizar el comportamiento individual durante

los controles. La estandarización de la conducta es una premisa de los programas de calidad, puestos en marcha en organizaciones del sector privado, y, más recientemente, del sector público.

Los Procedimientos Operacionales Estándar (POP)¹¹ contribuyen a la producción de un modelo de comportamiento policial en los encuentros con el público, que puede ser gestionado y controlado por la organización. Además de garantizar los derechos civiles y sociales de las personas, actuar de acuerdo con el POP aumenta la seguridad de los agentes durante los controles, que es reconocidamente una situación de riesgo para el policía.

En ese sentido, el instrumento permite verificar si el nuevo conocimiento producido por la institución (POP) fue asimilado en el comportamiento individual de los policías, creando una medida del desempeño.

Para realizar este estudio, fueron seleccionados 24 policías militares, todos hombres,¹² distribuidos en dos grupos,¹³ conforme está descrito en la Tabla 1. Los policías trabajaban en el patrullaje motorizado, en el programa 190, que atiende las llamadas de emergencia y realiza la actividad policial ostensiva. Los grupos trabajaban en la misma área geográfica¹⁴ y en días alternados, en el periodo de 6 a 18h, en el régimen de 12x36 (12 horas de trabajo y 36 de descanso).

La OSS se realizó en dos fases, con una duración aproximada de dos meses cada una. La primera tuvo lugar en julio y agosto de 2006 y, la segunda, en febrero y marzo de 2007.

El objetivo de la observación era grabar a los policías en el momento de realizar un control. Teniendo en cuenta que es difícil prever el lugar y el momento en que eso ocurrirá, los policías fueron observados realizando controles a

Tabla 1
Características de la muestra de policías

Municipio de São Paulo – jul./ago. 2006 - feb./mar. 2007

Grupos de policías	1ª fase ⁽¹⁾		2ª fase ⁽²⁾	
	N. absoluto	%	N. absoluto	%
Grupo de control – GC	12	50,0	12	50,0
Grupo seleccionado para la instrucción – GT ⁽³⁾	12	50,0	12	50,0
Total de policías	24	100,0	24	100,0
Sexo de los policías				
Hombres	24	100,0	24	100,0
Mujeres	0	0,0	0	0,0
Total de policías	24	100,0	24	100,0

Fuente: investigación realizada por Tânia Pinc

(1) 1ª Fase de la OSS: de julio a agosto de 2006.

(2) 2ª Fase de la OSS: de febrero a marzo de 2007.

(3) Instrucción– 60 horas al GT: de septiembre de 2006 a enero de 2007.

vehículos y motos, en lugares y a horas previamente determinados. Esa situación permitió que el observador se posicionase de modo que los observados no pudiesen percatarse de su presencia. Sólo dos lugares en aquella región reunieron condiciones favorables para la OSS.

Instrucción

Este artículo presenta un análisis descriptivo de los datos recolectados en la observación directa del control policial, cuyo foco principal es el efecto de la instrucción en el desempeño policial durante la realización de controles. Es importante mencionar que, en Brasil, no hay estudios que enfatizen la relación instrucción/desempeño.

Según Goldstein (1976),¹⁵ la instrucción policial, es decir, *el proceso de actualización y perfeccionamiento de los conocimientos referentes a las prácticas policiales*, es percibida por los departamentos de policía como un lujo. La inversión en instrucción policial sólo será realizada para un trabajo complejo y así de serio.

Muchos departamentos americanos iniciaron el programa para proporcionar una semana o más de instrucción anual para su personal, pero pocos fueron capaces de mantener sus programas, que tienen un alto coste, pues necesitan disponer de un número razonable de efectivo para suplir la actividad policial, en sustitución a los policías que están en instrucción (GOLDSTEIN, 1976).

Un estudio realizado por Adlam (1998), con un grupo de 29 policías del Reino Unido, demuestra que durante todo el periodo de sus carreras, calculando como media 20 años, fueron sometidos a solamente 12 meses de instrucción en servicio. Otros datos de 1985, de

la policía del Estado de Texas, demuestran que más de la mitad de los policías no recibió ningún tipo de instrucción en el periodo de un año (CAMPBELL, 1993). Eso corrobora la tesis de Goldstein, mostrando que la instrucción no es una práctica usual en las instituciones policiales en los más variados países.

En São Paulo, la Policía Militar mantiene una planificación rigurosa, en que todos los policías involucrados o no en la actividad operacional asisten a una semana de instrucción cada año. Además, existen otras iniciativas que se están implementando, tanto en el ámbito de los estados¹⁶ como en el ámbito regional,¹⁷ que aumentan la dedicación a la instrucción de forma cuantitativa y cualitativa y que van más allá de los modelos tradicionales.

En esta investigación, el programa de instrucción fue realizado entre septiembre de 2006 y enero de 2007 y aplicado a sólo uno de los grupos. De este modo, el diseño de la investigación permitió analizar el comportamiento de este grupo instruido, controlado por el comportamiento del otro grupo no instruido.

El experimento empleó un programa de instrucción dentro de parámetros tradicionales, es decir, demostró a los policías cómo proceder durante un control, con base en el POP, e hizo pruebas simuladas. Se utilizaron 60 horas, distribuidas entre la instrucción recibida en el Centro de Capacitación y Formación Operacional (CCFO)¹⁸ y la manutención y supervisión del conocimiento realizada durante el servicio. Los instructores eran sargentos masculinos, con reconocido conocimiento y experiencia profesional.

Algunos cuidados fueron adoptados intencionalmente, con el objetivo de crear condiciones favorables para la asimilación del nuevo conocimiento, tales como hacer la instrucción sólo en los días y las horas en que los policías estaban de servicio, dar el transporte y la alimentación para los dos días de cursillo realizado en el CCFO y seleccionar instructores capaces de transmitir conocimientos de acuerdo al modelo estandarizado por la institución, es decir, sin ninguna tergiversación. Además, hubo una gran inversión en la carga horaria.

Resultados encontrados

En cada una de las operaciones, en media, fueron empleados dos vehículos y cuatro policías, que hacían el control a cinco vehículos, en un periodo de cuarenta minutos. En total, se realizaron 38 operaciones, siendo 19 en cada una de las fases. La muestra reunió un total de 199 controles por bloqueo, que es la unidad de análisis de esta investigación.

Aunque cada una de las fases haya tenido el mismo número de operaciones o bloqueos (19), los datos demuestran que el número de controles por bloqueo en la segunda fase (87) fue menor que en la primera (112). Es importante explicar que estos datos representan los controles que pudieron ser codificados.

En la segunda fase, no fue posible codificar una parcela de los controles y algunos factores justifican ese resultado: en algunas operaciones los policías emplazaron los vehículos en el lado contrario de la calle, con relación a lo que había sido previsto, cambiando el ángulo de visión del observador, que se quedó sin oportunidad de grabar las imágenes en vídeo; la calidad de las imágenes no estaba al mismo nivel de la 1ª fase porque el equipamiento era otro; los observadores que actuaron en cada una de las fases eran diferentes.

Los resultados presentados en la Tabla 2 muestran que se sometieron a control a más

Tabla 2
Controles por bloqueo y personas sometidas a control

Municipio de São Paulo – jul./ago. 2006 - feb./mar. 2007

Controles	1ª fase		2ª fase	
	N. absoluto	%	N. absoluto	%
Controles por bloqueo				
Coches	31	27,7	13	14,9
Motos	79	70,5	73	83,9
Pedestre	2	1,8	1	1,2
Total de controles	112	100,0	87	100,0
Personas sometidas a control según el sexo				
Hombres	128	94,8	102	86,4
Mujeres	7	5,2	16	13,6
Total de personas sometidas a control	135	100,0	118	100,0

Fuente: investigación realizada por Tânia Pinc

motos que a coches, en las dos fases. Aunque éste no sea un procedimiento estandarizado, es un hecho que la motocicleta es el medio de transporte que propicia una fuga más rápida y eficiente tras cometer un delito. Además, la mayoría de las motos usadas para cometer delitos está en situación ilegal, es decir, pueden ser producto de robo o hurto, o aún clonadas.¹⁹

En cuanto a la participación de las mujeres, aunque haya aumentado en la segunda fase, aún es posible afirmar que son menos abordadas que los hombres. Es un resultado coherente cuando se considera que, del universo total de crímenes, la mayor parte está cometida por hombres.

Por otro lado, es importante destacar que todas las mujeres sometidas a control estaban en condición de pasajera del vehículo y que no fue realizado ningún tipo de revista personal en ninguna de ellas. Pese a existir restricción legal para que los hombres policías revisten a mujeres, tocando su cuerpo, no configuraría abuso si el policía realizase una inspección visual, solicitando a la mujer que se quitase el calzado, la chaqueta y se levantara la blusa o camiseta para poder mostrar la cintura y, asimismo, le registrase el bolso. Sólo estos procedimientos aumentarían mucho la probabilidad de localizar objetos ilícitos, como armas o drogas. No obstante, la resistencia a adoptar esa conducta facilita la participación de la mujer en el mundo del delito. Es común que los delinquentes utilicen a sus mujeres en la práctica de algunos delitos, asignándoles principalmente la función de transportar el arma, pues es baja la probabilidad de que la mujer sea revista.

Impacto de la instrucción: prueba de hipótesis
La hipótesis principal de este estudio pre-

vé que la instrucción aplicada en este programa a uno de los grupos entre la 1ª y la 2ª fase de la OSS, es capaz de cambiar el comportamiento de sus integrantes, cuyas conductas caminarían hacia los modelos institucionalizados. Los datos relativos al grupo que no fue instruido sirvieron de medida de control, a fin de probar si la evolución del grupo instruido, de una fase a otra, ocurrió en función de la instrucción.

Dimensión 1: seguridad del policía

Todos los indicadores de la Tabla 3 representan factores que inciden en la seguridad del policía durante el control. La expectativa para esta ocasión es la de que el policía pondere su conducta en el caso de que la persona sometida al control reaccione. Si la persona abordada estuviese armada y fuese un criminal, el riesgo de muerte del policía aumenta. Aunque la posibilidad sea pequeña, el policía solamente tendrá la certeza una vez concluidos todos los procesos de búsqueda y revista.²⁰

Cualquier organización, cuyos agentes corren riesgo de muerte en el trabajo, se ve obligada a ofrecer recursos que permitan minimizar estos efectos. La inversión en chalecos antibalas y armas letales y no letales no es suficiente. Pensando en eso, la Policía Militar de São Paulo creó, tras un estudio, una guía de Procedimientos Operacionales Estándar (POP), que prevé algunas conductas individuales que disminuyen la exposición al riesgo, durante los controles. Ese nuevo conocimiento producido por la institución policial refuerza algunas conductas, altera otras que estaban siendo ejecutadas hace décadas e introduce innovaciones.

El policía que deja de seguir las conductas seguras previstas en el POP puede no ser reprendido disciplinariamente, pero ignorarlas puede costarle la vida.

En esa dimensión, se utilizarán solamente indicadores que representen algún tipo de cambio promovido por el POP. Los valores porcentuales presentados en la Tabla 3 y en las demás se refieren a los casos válidos.

Antes de 2002, año de la creación del POP, la orientación de la institución era poner a la persona sometida a control con las manos apoyadas en la pared o en el vehículo, para realizar la revista personal. El cambio ofrecido por el POP es colocar al abordado con las manos entrelazadas en la nuca, lo que permite la inmovilización, sujetándolo sólo por dos o tres de sus dedos. Ésta es una posición que dificulta la reacción, exige menos fuerza física del policía y supera las diferencias

de porte físico. Los datos indican que el grupo instruido, además de no evolucionar en ese parámetro después de la instrucción, mantuvo un nivel inferior al del grupo de control.

Otro cambio producido por el POP es la posición del policía que hace el cacheo. Antes de acercarse al revistado, el policía debe colocar el arma en su funda y abrochar el botón de la misma. Debido a la cercanía, el policía debe tener la máxima cautela en mantener su funda lo más lejos posible²¹ del revistado a fin de evitar que el arma le sea sustraída y se utilice como instrumento de reacción. Los datos indican que el grupo instruido mejoró esa conducta, exponiendo menos el arma durante la revista personal que el grupo de control.

Para hacer la cobertura de quien hace la revista personal, el policía debe posicionarse a 90° en relación con el encargado de la revista. Eso disminuye la posibilidad de exponer a su compañero

Tabla 3
Conductas en los controles relacionadas con la seguridad del policía

Municipio de São Paulo – jul./ago. 2006 - feb. / mar. 2007

Conductas observadas	1ª fase		2ª fase	
	N. absoluto	%	N. absoluto	%
La persona sometida a control entrelazó los dedos en la nuca				
GC (control)	35	50,0	18	32,7
GT (caso en estudio)	8	24,2	7	23,3
El policía expuso el arma durante la revista personal				
GC	44	62,9	44	80,0
GT	19	57,6	14	46,7
Expuso al compañero en la línea de tiro				
GC	45	64,3	51	92,7
GT	23	69,7	22	73,3

Fuente: Investigación realizada por Tânia Pinc.

en la línea de tiro, caso tenga que hacer uso del arma de fuego. El análisis demuestra que ambos grupos aumentaron la frecuencia de exposición al riesgo, entre la primera y la segunda fase, pero de forma acentuada en el grupo de control.

Dimensión 2: comunicación verbal

La comunicación verbal forma parte de la escala continua del uso de la fuerza y es el grado de fuerza no letal más utilizado en el control policial (PINC, 2007). El POP innova al ejemplificar la verbalización del policía con la persona abordada, desde el momento en que se apean del vehículo hasta que la persona es colocada en el lugar y en la posición correcta para la revista.

Durante ese periodo, el policía controla toda la situación por medio de la comunicación verbal. Eso es necesario porque estará usando ambas manos para sujetar el arma en la posición sur, lo que inviabiliza la gesticulación. Además, esa comunicación requiere cier-

to rigor en el tono de voz, para que la persona abordada obedezca a las órdenes. No obstante, después de concluidos todos los procedimientos y constatado que la persona abordada no es un infractor de la ley, el rigor acaba y es el momento oportuno para dirigirse al ciudadano.

Los dos primeros indicadores de la Tabla 4 demuestran cierta dificultad del policía para controlar la situación usando sólo la comunicación verbal, o bien porque le faltó claridad o bien por haber gesticulado.

Como el equipamiento de video no fue capaz de grabar la voz de los policías, el indicador de *gesto o señal de despedida* fue usado para verificar la tentativa de acercamiento al ciudadano en el momento de la liberación.

Los cambios que pueden destacarse en esa dimensión son que el grupo instruido gesticuló más y se despidió menos con la mano en la segunda

Tabla 4
Conductas en los controles relacionadas con la comunicación verbal

Municipio de São Paulo – jul./ago. 2006 - feb./mar. 2007

Conductas observadas	1ª fase		2ª fase	
	N. absoluto	%	N. absoluto	%
La persona sometida a control no obedeció al comando verbal				
GC	64	91,4	54	94,7
GT	30	85,7	25	83,3
Gesticuló para indicar el lugar a a persona sometida a control				
GC	51	76,1	48	88,9
GT	23	76,7	21	84,0
Gesto o señal de despedidaa				
GC	6	7,9	3	5,3
GT	2	5,6	1	3,3

Fuente: Investigación realizada por Tânia Pinc.

fase que en la primera, lo que demuestra un cambio negativo. Sin embargo, todos los resultados indican que existe una gran dificultad para la comunicación verbal que debe ser superada.

Dimensión 3: práctica abusiva

Es importante destacar que los procedimientos aquí estudiados representan básicamente los fundamentos de la acción policial. Ignorar determinados fundamentos puede generar resultados no deseados.

En Brasil, los estudios sobre prácticas policiales abusivas tienden a concentrarse en hechos que generan mayor repercusión en los medios de comunicación, como los que resultan en lesión y muerte. Aunque sean graves, esos resultados son pocos representativos de la acción policial y requieren un tratamiento después de los hechos, es decir, la aplicación de algún tipo de sanción.

El tratamiento deseable para evitar prácticas policiales abusivas es aquel que antecede el suceso, pues la intervención ocurre antes del daño. Este estudio midió algunas conductas que pueden servir de ayuda para un trabajo de prevención.

Antes del análisis de los datos, es importante recordar que el POP establece conductas para ser adoptadas por los policías, ponderando cada procedimiento en caso de que la persona sometida a control reaccione con arma de fuego, porque ésa es la situación de mayor riesgo para el policía. No obstante, constituye un caso muy raro.

Existe una circunstancia que el POP no es capaz de orientar, en razón de la imprevisibilidad del comportamiento humano y que representa

una de las mayores dificultades para el policía: la situación en que la persona sometida a control no reacciona usando arma de fuego, pero no obedece a las determinaciones del policía.

Es muy común, por ejemplo, que las personas abordadas bajen del vehículo queriendo mostrar la documentación, o anunciando quienes son, para que el policía *sepa con quien está hablando*. Como el objetivo del POP es estandarizar los procedimientos, no hay diferencia en la conducta del policía en razón de la posición social del abordado. Todas las personas sometidas a control deben recibir el mismo tratamiento.

En lo relativo a ese tipo de situaciones, el abordado tendrá oportunidad de presentar su documentación, pero sólo después de la revista correspondiente. El control es un encuentro conducido por el policía. La tentativa del abordado en alterar el curso de los procedimientos impele al policía a tomar decisiones para salvaguardarlo.

Todas las veces que eso ocurre, la sospecha del policía sobre la actitud del abordado tiende a aumentar. Las opciones del policía para retomar el curso de la acción permanecen en un área indefinida, pues puede estar ante un no-infractor que se niega a ser cacheado y afronta, en alguna medida, la autoridad policial, o ante un infractor que busca asumir el control, lo que puede ser fatal.

En este sentido, nuestra hipótesis es que actuar en acuerdo con los fundamentos de la acción policial disminuye la probabilidad de las prácticas abusivas.

Indicar el lugar con el arma para que la persona sometida a control se posicione para ser

Tabla 5
Conductas en los controles relacionados con la práctica abusiva

Municipio de São Paulo – jul./ago. 2006 - feb./mar. 2007

Conductas observadas	1ª fase		2ª fase	
	N. absoluto	%	N. absoluto	%
Apuntó el arma para indicar el lugar				
GC	15	22,4	15	27,8
GT	4	13,3	2	8,0
Condujo a la persona sometida a control por el contacto físico				
GC	9	13,4	3	5,6
GT	1	3,3	3	12,0

Fuente: Investigación realizada por Tânia Pinc.

cacheado y/o llevado por algún contacto físico, independiente del empleo de fuerza física, son comportamientos que contrarían los fundamentos de la acción policial. Estas conductas ya estaban previstas y fueron reforzadas por el POP.

La principal inferencia de los datos de la Tabla 5 es la baja frecuencia con que el grupo adoptó esas conductas no recomendadas por el POP. Éste es el factor positivo de esa dimensión.

En cuanto a las variaciones, el número de casos observados es muy pequeño, no obstante demuestran que, en el grupo instruido, disminuyó el porcentual de veces en que se apuntó el arma para indicar el lugar, pero aumentó la conducción de la persona sometida a control por contacto físico.

Dimensión 4: prevención del crimen

La calidad de los controles está directamente relacionada a la prevención de los crímenes. Cuanto más se aproxima la conducta policial a

los procedimientos estandarizados, mayor es la probabilidad de localizar una arma ilegal que podrá ser usada en la práctica del crimen, o alguna cantidad de estupefacientes que podrá ser comercializada, por ejemplo.

El registro personal es la oportunidad en que el policía puede localizar algún objeto ilícito. De este modo, es importante que el encargado de la búsqueda recorra con la mano todas las partes del cuerpo de la persona registrada. Después de terminada la búsqueda, si persiste la sospecha, el policía también puede hacer una revista minuciosa por la que el sospechoso se quita toda la ropa, en lugar privado. No está fuera de lo común la localización de drogas introducidas en la región genital femenina. Esa conducta fue reforzada por el POP.

Aunque la incidencia de ese indicador sea baja, los datos demuestran que el grupo instruido empezó a usar esa conducta en la segunda fase, lo que representa un cambio positivo,

Tabla 6
Conductas en los controles relacionadas con la prevención del crimen

Municipio de São Paulo – jul./ago. 2006 - feb./mar. 2007

Conductas observadas	1ª fase		2ª fase	
	N. absoluto	%	N. absoluto	%
Usó la secuencia lógica en el registro personal				
GC	7	10,0	1	6,8
GT	0	0,0	4	13,3

Fuente: Investigación realizada por Tânia Pinc.

mientras que el grupo de control disminuyó la frecuencia de uso.

Conclusión de los resultados

El análisis presentado en este artículo seleccionó nueve conductas observadas y las distribuyó en cuatro dimensiones.

El resultado esperado era que el comportamiento del grupo en estudio tuviese un cambio positivo, después de la instrucción, y que el porcentual de mejora estuviese más alto al del grupo de control, que no recibió instrucción. Sólo tres conductas alcanzaron este parámetro deseado: *exponer el arma durante el registro personal, apuntar el arma para indicar el lugar, y usar la secuencia lógica en el registro personal.*

Otras cinco conductas no presentaron cambio positivo por el grupo instruido en la segunda fase: *entrelazar los dedos en la nuca, saludar con la mano en la despedida, exponer al compañero en la línea de tiro, no obedecer al comando verbal del policía, y gesticular para indicar el lugar.* Además, la frecuencia de uso del comportamiento esperado se quedó por debajo del 30%.

Finalmente, la conducta *conducir a la persona sometida a control por contacto físico* presentó una evolución negativa, pero el número de casos observados fue muy pequeño.

Otro dato que presenta el uso raro o casi nulo de la conducta orientada por el POP se refiere a la posición del arma.

El uso del arma en la posición sur es una *innovación* que, como demuestra la Tabla 7, aún no fue asimilada por el comportamiento de la policía. La primera columna de la izquierda representa a los cuatro policías que actuaban durante las operaciones, siendo el P1 el sargento de la Policía Militar y los otros, cabos y soldados. Esa posición debe ser usada por todos los policías en algún momento del control a la persona en actitud sospechosa.

La guarda baja es una posición en la que el policial empuña el arma con el brazo extendido y apuntado para el suelo. En la posición sur, la mano que empuña el arma queda a la altura del pecho y el cañón apuntado al suelo, con los codos flexionados, mientras que la otra mano extendida puede colocarse encima o debajo del

Tabla 7
Conductas en los controles relacionadas con la posición del arma

Municipio de São Paulo – jul./ago. 2006 - feb./mar. 2007

	Grupos	Guarda Baja				Posición Sur			
		1ª fase		2ª fase		1ª fase		2ª fase	
		N. absoluto	%	N. absoluto	%	N. absoluto	%	N. absoluto	%
P1	GC	19	26,0	6	10,5	1	1,4	0	0,0
	GT	22	62,9	7	23,3	0	0,0	4	13,3
P2	GC	34	46,6	18	31,6	1	1,4	0	0,0
	GT	13	37,1	5	16,7	0	0,0	0	0,0
P3	GC	27	37,0	10	17,5	0	0,0	0	0,0
	GT	12	34,3	4	13,3	0	0,0	1	3,3
P4	GC	8	11,0	5	8,8	2	2,7	1	1,8
	GT	9	25,7	8	26,7	0	0,0	0	0,0

Fuente: Investigación realizada por Tânia Pinc.

arma. No existe prohibición expresa de uso de la primera, pero sí orientación para usar la otra.

Usar el arma de fuego en la posición de guarda baja puede aumentar la exposición al riesgo del policía, pues se requiere mayor tiempo de respuesta para la reacción, cuando es necesario.

En suma, el análisis de la evolución del grupo instruido, de la primera a la segunda fase, demuestra que los cambios positivos percibidos no fueron significativos y gran parte de las conductas analizadas no presentó un cambio positivo, mostrando que la instrucción aplicada en este experimento no logró los resultados esperados. No obstante, eso no inviabiliza la hipótesis de que la instrucción acerca el comportamiento policial al modelo institucionalizado por la organización.

Incluso frente a ese resultado, se puede afirmar que la instrucción importa. Lo que se constata es que los programas tradicionales de instrucción, es decir, aquellos que tienen como eje la persuasión verbal no son suficientes para generar los cambios

de comportamiento deseados. Es necesario desarrollar programas alternativos, capaces de influir en los cambios. “La influencia exige mucho más que la combinación adecuada de palabras” (PATTERSON ET AL., 2008, p.5).

¿Cómo se debe instruir para generar los cambios deseados?

No son sólo los administradores policiales los que buscan la respuesta a esa pregunta. Este es un tema de interés en cualquier área que pretenda generar algún tipo de cambio en el comportamiento individual, y cuyos resultados puedan repercutir, positivamente, en el grupo o en la organización. En razón de eso, en las últimas cinco décadas, vienen dedicándose al tema varios estudiosos y profesionales de la ciencia del comportamiento.

En el libro *Las leyes de la influencia*, Patterson y colaboradores (2008) presentan una gama de estrategias bien sucedidas, que consiguieron ejercer influencia sobre las personas. “El descubrimiento extraordinario de la mayoría de los genios de la influencia es que gran parte de ésta

está generada a partir del foco en sólo algunos *comportamientos vitales*". (PATTERSON et al., 2008, p. 23). El gran desafío es identificarlos.

Si sólo se considerasen los resultados de la observación directa del trabajo policial, se podría afirmar que el grupo no asimiló el POP, es decir, no aprendió con la instrucción. No obstante, eso no es verdad.

Además de la observación directa, ambos grupos fueron sometidos a una prueba teórica, tras la instrucción, que reunió cuestiones relacionadas con los conocimientos transmitidos. Los resultados indican que los policías instruidos demuestran un grado de conocimiento del POP superior al de aquellos que no se instruyeron.

El grupo de control obtuvo una nota media de 4,6 sobre 10 puntos posibles, mientras que el grupo entrenado alcanzó 7,1%. De éste, sólo 2 policías entre los 12 lograron una nota por debajo de 5, mientras que en el grupo sin instrucción, sólo 4 tuvieron una nota superior a 5. Este resultado indica que la instrucción obtuvo efectos positivos en el aspecto formal del desempeño de la actividad policial.

Los policías también proporcionaron su opinión al respecto de la instrucción. El resultado de la investigación demostró un grado de satisfacción elevado en cuanto a la contribución de la instrucción al desempeño de las actividades operacionales (80%);²² el grupo fue unánime al evaluar el alto nivel de eficiencia del instructor, pero la mayoría de sus integrantes (80%) cree que el tiempo de instrucción no es el suficiente, y no se sienten seguros al ejecutar todas las acciones satisfactoriamente (60%).

Frente a esos resultados es posible cuestionar: si la instrucción fue bien evaluada, el instructor competente y los policías asimilaron el conocimiento, ¿por qué el porcentual de uso de las conductas esperadas no evolucionó en el nivel deseado? La falta de éxito de la instrucción puede explicarse por su modelo.

Para el administrador que intenta dar incentivos y no tiene éxito, la actitud más probable es la de que pare de intentar persuadir a través de las palabras y comience a criticar, o deje de dar incentivos y empiece a realizar amenazas (PATTERSON et al., 2008). Pero al contrario de lo que parece, ésta puede ser considerada una ventana de oportunidades para la implementación de estrategias alternativas que persigan el cambio de comportamiento de los policías.

El sondeo de satisfacción realizado nos da una pista: los policías instruidos aún no se sienten seguros y quieren más tiempo de instrucción. La salida que Patterson et al. (2008) recomiendan es intentar algo nuevo.

El foco en los fundamentos de la acción policial, estandarizados por el POP, debe mantenerse, pues constituye una forma de tratar un problema antes del daño. Lo que se hace después de los problemas que resultan del desempeño policial, como ya fue mencionado anteriormente, se limitan a algún tipo de sanción al policía, o a algún daño físico, como lesión e incluso muerte del policía.

En realidad, sabemos cuál es el comportamiento que esperamos que el policía adopte durante los controles, pues está descrito en el POP. No obstante, aún no conocemos las estrategias

que debemos adoptar para ejercer una influencia sobre él, ya que el método de instrucción aplicado no alcanzó el resultado previsto.

Es justamente en esas circunstancias que Patterson et al. (2008) orientan a identificar comportamientos vitales. En este caso, los comportamientos vitales relativos a los policías pueden estar relacionados con el “código de las calles”, compartido sólo por los policías que ejecutan la actividad policial, pero no por aquellos que la administran.

El argumento de Lipsky (1980) corrobora esa idea cuando afirma que los gerentes y ejecutantes de la actividad policial tienen interés en alcanzar resultados diferentes. Los primeros quieren alcanzar resultados consistentes con los objetivos de la organización, mientras que los otros pretenden desempeñar su trabajo para lograr lo que conviene a sus propios intereses.

Eso no quiere decir que el policía de punta de línea actúe contra la organización, sino que puede desarrollar mecanismos contrarios a los de la política interna, sin embargo, básicos para su supervivencia, al menos desde el punto de vista de éstos. Y eso está estrictamente relacionado con el “código de las calles”. Identificar e invertir esos comportamientos puede contribuir para cambiar muchas otras conductas.

En ese sentido, los próximos desafíos de la investigación pasan a ser: identificar comportamientos vitales de los policías, y descubrir acciones de gran repercusión que lleven a los resultados deseados. El estudio tendrá en cuenta algunas nuevas experiencias que han sido implementadas por la Policía Militar del Estado de São Paulo,

que van más allá del modelo tradicional de instrucción aplicado en esta investigación.

Consideraciones finales

Este estudio presenta un nuevo instrumento de medida del desempeño policial, con la finalidad de evaluar las acciones policiales rutinarias, que representan la gran parcela de la interacción con el público.

En este sentido, explora los fundamentos de las acciones operacionales, que se desarrollaron para producir un modelo de respuesta que proteja al policía, asegure los derechos de los ciudadanos y prevenga el crimen. Aunque sea ésta la primera vez que la metodología se aplica en Brasil para evaluar el desempeño policial, se puede afirmar que se trata de un recurso que permite constatar el desempeño real y crea una medida directa de los principales fundamentos operacionales. La metodología desarrollada aún puede replicarse en cualquier otro lugar, fuera del Estado de São Paulo, e incluso en otros países.

Además de probar el método, el estudio prueba la hipótesis del efecto del entrenamiento en el desempeño policial durante el control. El objetivo fue verificar si la difusión del nuevo conocimiento (POP), hecha por medio de un programa de instrucción, fue eficaz al punto de influir en el cambio de comportamiento de los policías que actúan en la vigilancia.

La calidad de los POP no fue objeto de estudio. La investigación parte del presupuesto de que la simple existencia de un conjunto de procedimientos estandarizados representa algo positivo. No obstante, el éxito será completo en la medida en que esos procedimientos se

pongan en funcionamiento. La comprobación de la hipótesis demuestra que la instrucción aplicada en esta investigación no alcanzó el resultado deseado.

La conclusión es que este resultado tiene relación directa con el modelo de instrucción

seleccionado, cuyo eje fue la persuasión verbal. También llegamos a la conclusión de que los policías son plenamente capaces de asimilar el conocimiento producido por la institución. La inversión pendiente es en el esfuerzo por buscar un modelo alternativo de instrucción, capaz de provocar el cambio de comportamiento.

1. *Doy las gracias al Foro Brasileño de Seguridad Pública y a Melissa Pimenta por la contribución en la codificación de los datos de esta investigación.*
2. *Este estudio se centra en el desempeño operacional de la Policía Militar, en razón de su competencia al realizar la actividad policial ostensiva y de su misión de preservación del orden público.*
3. *La actividad policial ostensiva se caracteriza por el uso de uniforme, vehículo y equipamientos (como la porra, el arma de fuego, el radio-comunicador, entre otros), permitiendo que el policía sea fácilmente identificado y localizado por cualquier persona.*
4. *La Observación Social Sistemática (OSS) es una técnica de observación que ha sido empleada en varias modalidades de investigación sobre el crimen (SAMPSON; RAUDENBUSH, 1999) y sobre el trabajo policial (REISS, 1971), en otros países.*
5. *La investigación fue realizada por el National Center for Crime and Justice Statistics Information Days y organizada por el Australian Bureau of Statistics, aplicada a policías de la South Australia Police (Sapol). El periodo de la survey fue de aproximadamente una o dos semanas de duración. Los resultados presentados se refieren a los datos colectados en octubre de 1997 y febrero de 1999, en que fueron entrevistados el 85% de los policías integrantes del Sapol.*
6. *Por medidas objetivas de productividad (output) se debe entender el número de salidas de vehículos para atender sucesos; por medidas objetivas de resultados (outcome), el número de reducción de crímenes como resultado de la intervención policial; por medidas subjetivas de resultados, la tasa de residentes que consideran el trabajo de la policía "bueno" o "excelente".*
7. *Las 12 medidas de desempeño seleccionadas son: porcentaje de la tasa de residentes que consideran el desempeño policial "bueno" o "excelente"; número de llamadas al servicio de emergencia que resultaron en salidas de vehículos; tasa de personas liberadas; tasa de crímenes; tasa de víctimas; kilómetros recorridos durante la actividad policial, por policía; porcentaje de residentes que consideran a la policía justa y educada; número de investigaciones policiales conducidas por año; tiempo de respuesta; porcentaje de residentes que se sienten seguros; número de prisiones, por policía; número de salidas de vehículos, por policía.*
8. *Albert Reiss (1971) fue el primero que empleó esta técnica, en 1968, para estudiar el uso de la fuerza excesiva de la policía de Boston, en los encuentros con el público.*
9. *La OSS grabada en video fue empleada por Sampson y Raudenbush (1999) en Chicago, en el Project Human Development in Chicago Neighborhoods (PHDCN), para estudiar el impacto de las características del barrio en el desarrollo de los jóvenes, en especial las variables relacionadas con el crimen y la violencia.*
10. *Para este estudio, las imágenes fueron codificadas por un observador solamente, no-policía. El cuestionario de confiabilidad se hará posteriormente y será presentado en una tesis de doctorado, en un curso en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo.*
11. *Los POP de controles fueron creados por la Policía Militar del Estado de São Paulo en 2002 y, como parte de un proceso de calidad, han sido revisados periódicamente.*
12. *No hubo intención de excluir a las mujeres policías, solo se respetó la formación original de los grupos o pelotones.*
13. *Cada grupo estaba formado por un sargento de la Policía Militar y 11 cabos y/o soldados de la Policía Militar.*
14. *Compañía situada en la periferia de la Zona Norte de la ciudad de São Paulo que concentra un elevado número de homicidios.*
15. *Aunque esa afirmación haya sido publicada en 1976, los pocos estudios que sucedieron la publicación no indican cambios en este contexto.*
16. *La Instrucción Continuada de Comando (ICC) es una de las más recientes estrategias de la Policía Militar del Estado de São Paulo, que estandariza la instrucción de asuntos relevantes, como el uso de las esposas, el estatuto del niño y del adolescente y el uso del arma de fuego, entre otros. Antes de iniciar el servicio, los policías tienen la oportunidad de actualizar el conocimiento y exponer sus experiencias.*
17. *Los Comandos Regionales también desarrollan otras estrategias de instrucción, como el Comando de Vigilancia del Área Centro de la ciudad de São Paulo, que desarrolla un programa de instrucción en servicio, aplicado a todos los patrulleros. Una novedad de ese programa es la capacidad de medir el desempeño de los policías en relación con los fundamentos de la acción policial, método derivado del instrumento aplicado en esta investigación.*
18. *El CCFD ofrece entrenamiento de POP a todo el efectivo de la Policía Militar del Estado de São Paulo y gran parte de los instructores participó de la creación de esos procedimientos.*
19. *Falsificación de la matrícula utilizando los mismos caracteres de un vehículo similar.*
20. *Existe registro de otras situaciones en que la persona sometida a control está desarmada y reacciona intentando quitarle el arma al policía, como sucedió en noviembre de 2008, en la región central de la ciudad de São Paulo, cuando dos policías abordaron a un hombre que estaba dirigiendo un coche robado. En esa ocasión los policías salieron ilesos y detuvieron al delincuente.*
21. *El policía que hace la revista debe posicionar un pie al frente y el otro atrás, para buscar el equilibrio frente a una reacción. El pie atrás es el del lado del cuerpo en que está la funda del arma.*
22. *Respuesta a la pregunta: "¿A qué nivel respondió la instrucción a sus objetivos operacionales?" El resultado de 80% se refiere a la suma de las respuestas "Muy Bueno" (50%) y "Bueno" (30%).*

Referencias bibliográficas

- CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. Trad. de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.
- CANO, I. **The use of lethal force by police in Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Iser, 1997.
- CARDIA, N. O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. **Revista Tempo Social**, São Paulo, nº 9(1), p. 249-265, maio de 1997.
- DADDS, V.; SCHEIDE, T. **Police performance and activity measurement**. Australian Institute of Criminology, 2000.
- DRAKE, L. M.; SIMPER, R. The measurement police force efficiency: an assessment of U.K. home office policy. **Contemporary Economic Policy**, v. 23, n. 4, p. 465-482, 2005.
- GOLDSTEIN, H. **Policinando uma sociedade livre**. Trad. Marcello Rollemberg. São Paulo: Edusp, 1976 (Série Polícia e Sociedade, 9).
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- MESQUITA, P. Violência policial no Brasil: abordagem teórica e práticas de controle. In: PANDOLFI, D.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P.; GRZYNSZPAN, M. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- MOORE, M. H.; BRAGA, A. **The "bottom line" of policing**: what citizens should value (and measure!) in police performance. United States of America, Police Executive Research Forum, 2003.
- _____. **Police performance measurement**: a normative framework. Criminal Justice Ethics, 2004.
- PATTERSON, K. et al. **As leis da influência**: descubra o poder de mudar tudo. Tradução de Márcia Nascentes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- PINC, T. Abordagem policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 2., 2007.
- PINHEIRO, P. S. et al. Violência fatal: conflitos policiais em SP (81-89). **Revista da USP**, São Paulo, n. 9, p. 95-112, 1991.
- PROENÇA Jr., D. Conceitos, métricas e metodologia da avaliação do desempenho policial em operações especiais. **Relatório de Pesquisa resultante do Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal**. Distrito Federal, 2006.
- REISS, A. J. Systematic observation of natural phenomena, **Sociological Methodology**, v. 3, p. 3-33, 1971.
- SAMPSON, R.; RAUDENBUSH, S. Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighborhoods. **The American Journal of Sociology**, v. 105, n. 3, p. 603-651, 1999.
- WANG, X.; VARDALIS, J. J.; COHN, E. G. Testing a typology of police performance measures: an empirical study of police services. **Criminal Justice Police Review**. v. 11, n. 1, p. 63-83, 2000.

El ejercicio policial: ¿importa la instrucción?

Tânia Pinc

Resumo

Desempenho policial: treinamento importa?

Este estudo testa o impacto do treinamento no desempenho policial, utilizando uma nova metodologia de mensuração. Os resultados demonstram uma medida real dos fundamentos da ação policial operacionalizados nas atividades rotineiras. Os dados foram coletados em experimento controlado, que selecionou 24 policiais militares, da cidade de São Paulo. Os policiais foram observados realizando abordagem, por meio da observação social sistemática, uma técnica de observação direta, não participante. A amostra reuniu 199 abordagens policiais, coletadas em duas etapas: julho e agosto de 2006 e fevereiro e março de 2007. Antes da segunda etapa, 50% dos policiais receberam 60 horas de treinamento.

Palavras-Chave: Polícia. Treinamento policial.

Desempenho policial. Abordagem policial. Observação social sistemática.

Abstract

Police performance: does training matter?

The present study assessed the impact of training on police performance based on a novel measurement methodology. The results revealed a true measure of the key principles of police work deployed on a typical tour of duty. Data was gathered through a controlled study involving 24 military police officers from the city of São Paulo. Police officers were observed during encounters by means of systematic social observation, a direct, non-participant observation technique. The sample pooled the results of 199 police engagements which were collected during two separate phases: July and August 2006, and February and March 2007. Prior to the second phase, 50% of the police officers underwent 60 hours of training.

Keywords: Police. Police training. Police performance. Police encounters. Systematic social observation.

Fecha de recepción: 16/02/09

Fecha de aprobación: 25/02/09

Los jóvenes en Portugal y la Policía de Seguridad Pública (PSP) – Una vigilancia orientada a la ciudadanía: el Programa Integrado de Vigilancia de Proximidad (Pipp)

Kelly de Freitas Souza Cezário

Kelly de Freitas Souza Cezário es oficial de la Policía Militar del Distrito Federal, licenciada en Pedagogía y especialista en Seguridad Pública y Ciudadanía. ✉ fkellys@gmail.com

Resumen

El presente artículo es resultado de una investigación realizada en Portugal, en la Policía de Seguridad Pública (PSP), sobre la relación entre policías y jóvenes en el contexto del Programa Integrado de Vigilancia de Proximidad (Pipp), puesto en marcha en 2006, del que formaron parte los Equipos del Programa Escuela Segura (Epes) y los Equipos de Apoyo a la Víctima (Epav). El planteamiento recoge las concepciones del modelo de policía de barrio o comunitaria, que en Portugal se llamó vigilancia de proximidad. El empleo de ese modelo, más que una filosofía de trabajo policial, indica la acción de una policía que dio el primer paso para satisfacer las ansias de seguridad de la comunidad, en busca de mejores formas de relación con los jóvenes, en pro de una educación ciudadana pautada por el diálogo, la información y la participación de otros actores sociales.

Palabras Llave

Policía de proximidad. Programa Integrado de Vigilancia de Proximidad (Pipp). Jóvenes en Portugal.

El presente artículo aborda la investigación intitulada *Prácticas de la Policía de Seguridad Pública (PSP) dirigidas a la juventud en Portugal y su contribución a las instituciones policiales en Brasil*, realizada en Portugal, como resultado de la ayuda concedida por el Programa de Becas Paulo Mesquita, del Foro Brasileño de Seguridad Pública en colaboración con la Policía Militar del Distrito Federal.

En 2007, en un trabajo académico desarrollado en una escuela pública del Distrito Federal¹ sobre la relación entre policía y jóvenes, dio la impresión, ante los relatos de los jóvenes, de que éstos, aunque conociesen el trabajo policial realizado en las escuelas e inclusive algunos programas especiales, como el Programa Educativo de Resistencia a las Drogas y a la Violencia (Proerd), su relación con la policía se encontraba deteriorada por innumerables situaciones controvertidas, tales como intervenciones violentas o denuncias de comportamientos inadecuados de policías en público como corrupción o malos tratos, entre otras.

Frente a estas impresiones y queriendo experimentar esta relación en contextos diferentes, se pretendía conocer en Portugal las formas de relación entre policía y juventud, así como las prácticas de una policía ciudadana y que promoviese relaciones pautadas por valores democráticos, inventariando tópicos sobre la forma de pensar de sus agentes y cómo estarían

manejando sus contradicciones. Estos indicadores podrían ayudar a construir una cultura de vigilancia proactiva y eficaz, que favorecería no solamente a los jóvenes, sino también a la sociedad brasileña en general. Como objetivo de estos estudios, se recurrió a la policía portuguesa, específicamente a la Policía de Seguridad Pública (PSP), una policía civil nacional, con competencias de seguridad pública, orden público e investigación criminal, que actúa en los centros urbanos,² facilitando así la observación en cuanto a la temática.

En ese contexto, la investigación se dirigió al Programa Integrado de Vigilancia de Proximidad (Pipp), que integra las acciones de la *vigilancia de proximidad*, incluyendo a los equipos del Programa Escuela Segura (Epes) y los Equipos de Apoyo a la Víctima (Epav).

En la primera parte de este artículo, se busca contextualizar al lector por medio de un abordaje de la vigilancia policial comunitaria (policía de barrio) y *vigilancia de proximidad*. Enseguida, se pasa a los aspectos metodológicos del trabajo de investigación y a sus resultados, según los relatos de los actores involucrados, terminando con algunas consideraciones.

Vigilancia comunitaria y *vigilancia de proximidad*

Se sabe que la solución para los problemas de seguridad en todos los países se asienta en

una coyuntura que no está relacionada sólo con las fuerzas de seguridad y, como tal, sería difícil que fuese sólo de las policías la competencia en esta materia. En este sentido, la policía, como brazo armado del Estado, ha buscado nuevas alternativas para el trato con la sociedad en general, basándose en un acercamiento a la comunidad, llamado, en Portugal, *vigilancia de proximidad*, con aspectos semejantes a la vigilancia comunitaria en Brasil.

El modelo de vigilancia comunitaria posee diferentes designaciones en varios países. Para los ingleses, americanos y canadienses se llama *community policing*, ya para los franceses y belgas se denomina *police de proximité*, más adoptado en los países de Europa (apud OLIVEIRA, 2006, p. 115).³

Bayley e Skolnick dan sentido a la vigilancia comunitaria no sólo como una forma de vigilar, sino sobre todo como una manera eficiente de gestionar la prevención con eficiencia organizativa, correspondiendo a la policía el primer paso hacia la comunidad. Los autores destacan cuatro factores importantes para que, de hecho, se pueda hablar de vigilancia comunitaria (o de barrio): organizar la prevención del crimen con base en la comunidad, reorientar las actividades de patrullaje para destacar los servicios que no son de emergencia, aumentar la responsabilidad de las comunidades locales, y descentralizar el mando (BAYLEY; SKOLNICK, 2006, p. 19).

Canadá emplea la vigilancia comunitaria, con el nombre de “policía de barrio”, bajo cuatro pilares importantes: resolución de problemas, responsabilidad geográfica, servicio a

la comunidad, y valoración profesional (IGAI, 1998, p. 113). La observación de estos puntos por la policía transformó la realidad de algunas comunidades canadienses donde la propuesta se aplicó con beneficios tanto para la policía, que alcanzó una mayor capacidad de intervención proactiva, como para la comunidad, que, más satisfecha, pasó a cooperar más en los asuntos de seguridad.

En líneas generales, en la *vigilancia de proximidad*, el policía, para conocer la realidad local, vive y siente los problemas de la comunidad, siendo capaz de promover la creación de una red de asociaciones, de cooperación involucrando a la policía, población e instituciones sociales (OLIVEIRA, 2006, p. 116).

Para José Manuel Silva Viegas,⁴ la coyuntura ya indica una nueva mentalidad, en oposición a la idea tradicional de la defensa del Estado, en que la sociedad civil cobra un papel importante. Aún con todo, para él cabe a la policía la iniciativa del primer paso en ese proceso de cambios en las relaciones policía-ciudadano, en un esfuerzo permanente de formación técnica y humana, en la perspectiva de un estado democrático de derecho, basado en los derechos humanos y en la promoción de la ciudadanía (IGAI, 1998, p. 191, 194).

Recursos metodológicos

Los trabajos se llevaron a cabo con un abordaje cualitativo, por medio de dos perspectivas: entrevistas con los jefes de policía, que aportaron relatos sobre la fundamentación de la *vigilancia de proximidad* dentro de un modelo integrado (Pipp), sus varias fases de desarrollo y su aplicación en territorio nacional,

así como los aspectos positivos y los desafíos para el futuro; y realización de encuestas y observaciones *in loco* de la actividad policial, procurando analizar el discurso de los *policías de proximidad* (integrantes de los equipos del Programa Escuela Segura – Epes y de Apoyo a la Víctima – Epav), que hablaron de sus vivencias en contacto con los jóvenes.

Para recabar informaciones sobre la estructura del Pipp, se realizó una entrevista parcialmente estructurada con los jefes de policía, en que las cuestiones se adaptaban a la experiencia de cada entrevistado. Según el perfil del grupo, el tiempo de servicio, en la época, era de 11 a 21 años de actividad policial en el ejercicio de funciones de coordinación y supervisión y de docencia y orientación de contenidos sobre el Pipp. De los cinco policías entrevistados, tres formaron parte del grupo de trabajo que construyó el proyecto piloto del Pipp.⁵ En lo tocante al nivel de instrucción, todos afirmaron poseer formación superior.

A los *policías de proximidad* de los lugares visitados –Oporto, São João da Madeira (Aveiro), Lisboa (área metropolitana), Vila Franca de Xira (región de Lisboa), Baixa da Banheira (Barreiro/Setúbal),⁶ Beja y Faro, lugares estos bien estructurados en cuanto a la *vigilancia de proximidad*-, se hizo una encuesta con preguntas abiertas, con dos partes distintas, caracterizando primero el perfil de los informantes y después sus concepciones sobre la temática policía y juventud. Se alcanzó una muestra de 107 informantes, ante el total de 185 policías de proximidad informados,⁷ representando una cantidad considerable para el análisis de las opiniones. Se constató la baja participación

del efectivo femenino en el Pipp, siendo de sólo 12,4% (23 de 185 policías). En cuanto al perfil, los *policías de de proximidad* informaron un tiempo de servicio medio de 12 años y una edad media de 36 años, siendo más de la mitad (57) casados y, en general, con 1 ó 2 hijos. Estos datos indican un grupo maduro tanto en la vivencia personal como en la experiencia profesional.

Con el fin de dar significado a las respuestas de las encuestas, se recurrió al análisis de contenidos. Así, los elementos significativos fueron agrupados en categorías que pudiesen evidenciar las impresiones y los valores dados a la juventud portuguesa, así como las formas de relación de ésta ante la sociedad y la propia policía, realizándose el análisis de las concepciones de los policías sobre los jóvenes en Portugal y los jóvenes en conflicto con la ley, la conducta delante de la autoridad y la relación policía y jóvenes, las concepciones sobre los jóvenes en relación con derechos y deberes, y las concepciones sobre la formación profesional de los *policías de proximidad*.

El Programa Integrado de Vigilancia de Proximidad (Pipp)

De acuerdo con los relatos, se puede caracterizar el Programa Integrado de Vigilancia de Proximidad como una acción de la policía dedicada más al trato con la comunidad y específicamente con los jóvenes, incluyendo a los Equipos del Programa Escuela Segura (Epes), con una atención específica a los centros de enseñanza y adyacencias, y a los Equipos de Apoyo a la Víctima (Epav), vigilancia ésta realizada en las comunidades.

El Pipp se puso en marcha en territorio nacional portugués en 2006 y, por lo tanto, aún no ha habido tiempo hábil para la formación de una literatura que se pueda utilizar como fuente bibliográfica para su estudio. Por ello, el único recurso disponible en el momento son los relatos de los policías que participan en ese programa, lo que también hizo posible la construcción de su historial.

Cada entrevistado relató su participación en el desarrollo del Proyecto Pipp, puntuando aspectos importantes, como el delineamiento de una doctrina policial basada en conocimientos teóricos y prácticos sobre *vigilancia de proximidad*, la construcción de una formación específica para los *policías de proximidad*, la presentación de una estructura de coordinación y supervisión de sus actividades y la realización de una evaluación por parte de una institución externa y, por lo tanto, imparcial a los resultados.⁸

A partir de los años 90, bajo la influencia de las primeras ideas surgidas en Europa y en América sobre una vigilancia más proactiva, y más tarde en 2001, con las orientaciones del Consejo de la Unión Europea⁹ sobre la “necesidad de abordar la prevención de la criminalidad en un marco multidisciplinar y de asociación”, el Ministerio de Administración Interna (MAI), órgano que gestiona la Seguridad Pública en Portugal, creó e incrementó innumerables programas dirigidos a la población, como el Programa Escuela Segura, el Programa Apoyo 65 – Tercera Edad Segura, el Programa Innovar y el Programa Comercio Seguro. Aún con todo, no había una doctrina que marcara las pautas de todas las acciones de esos programas, cuya conducción estaba a merced de los mandos en todo el país.

Según una evaluación del grupo de trabajo formado en aquella época, se optó por mantener el Programa Escuela Segura, que permaneció en una actuación junto a los centros de enseñanza, siendo que el trabajo de los Equipos del Programa Escuela Segura (Epes) sólo se adecuó y se perfeccionó en términos de procedimientos.

La vigilancia en las escuelas ocurre dentro de una vertiente operativa y también pedagógica. Los objetivos del programa tienden a promover una cultura de seguridad en las escuelas, además de fomentar el civismo y la ciudadanía, por medio de las llamadas *acciones de sensibilización* dirigidas a alumnos y educadores en general, incluyendo charlas, visitas a las unidades policiales, demostraciones policiales y eventos deportivos, como los partidos de fútbol, como medio de acercar a los jóvenes no sólo la figura policial, sino también la propia institución. Además de la vigilancia preventiva, los equipos también actuaron en situaciones de crisis o en casos de delitos o violencia cometidos por jóvenes. Diariamente se realiza un seguimiento de casos considerados problemáticos, recabando informaciones y haciendo los despachos necesarios para los compañeros institucionales, principalmente a la justicia y a la Comisión de Protección de Niños y Jóvenes (CPCJ).

Los demás programas mencionados fueron agrupados en una sola vertiente denominada Equipo de Apoyo a la Víctima (Epav), en la que los *policías de proximidad* actúan en el barrio, atendiendo a todo tipo de público como jóvenes, mayores o comerciantes, entre otros. Rutinariamente, realizan rondas a pie en las áreas comerciales y residenciales, atentos a los casos de violencia doméstica, apoyo a las víctimas de delito y seguimiento después de una víctima

convertirse en tal, identificación de problemas de seguridad en el barrio y recogida de informaciones que puedan reducir la delincuencia y el sentimiento de inseguridad.

Según el coordinador general del Pipp (Departamento de operaciones – Depop), el subintendente Luís Elías (cf. Entrevista, 24/10/08), a partir de un proyecto piloto, la vigilancia de proximidad adquirió un formato en Portugal¹⁰ y constituye una red de asociaciones entre la policía y las instituciones locales, estrechando los lazos también con la comunidad. Para él, el Pipp ayudó a la policía a administrar mejor el efectivo policial, pues los programas especiales de la PSP llevaban a los “agentes a desarrollar sólo una determinada función que acababa por ser mala, implicando una mala racionalización de los recursos humanos”. La nueva estrategia en agrupar los programas especiales, excepto el Programa Escuela Segura, hizo “más útiles los elementos que tenemos (...). A veces con el mismo número conseguimos hacer un trabajo mejor”. Esa idea es reforzada por el comisario Pedro Souza: “a veces con pocos policías conseguimos resolver problemas que sólo con el aumento de policías no fue posible” (cf. entrevista).

La coordinadora del área metropolitana de Lisboa, la subcomisaria Dantier, destacó la motivación como un importante factor de éxito del Pipp, pues resulta una mejor actuación de la PSP, “logra que todos estén articulados; (...) hace que los elementos estén motivados” (cf. entrevista, 1ª División Lisboa, 05/08/2008). En la evaluación sobre el Pipp, los *policías de proximidad* demostraron niveles de satisfacción elevados, lo que es visto como un factor importante para alcanzar la eficacia en la organi-

zación (Informe SocioNova, 2008, p. 10-14). Como consecuencia, en la visión de los investigadores, los resultados indicaron mayor “contacto, abertura y cercanía con la población”, aunque aún hagan falta más inversiones de la PSP. De forma semejante, las entrevistas apuntaron en la misma dirección: “[la] población desea y quiere más diálogo con nuestra policía” (cf. entrevista del comisario Pedro Sousa), aunque sea necesario seguir evaluándose, para tener “una mejor noción efectivamente de los verdaderos cambios” (cf. entrevista, subintendente Luís Elías).

Incluso delante de tantas posibilidades, según los entrevistados, el Pipp también evidenció, en el estudio, la fragilidad de la institución policial tanto en el ámbito externo como en el interno.

En el ámbito externo, para el subintendente Luís Elías y los oficiales de las escuelas de formación policial (oficiales y agentes), comisarios Hugo Guinote (cf. entrevista, Instituto Superior de Ciencias Policiales y Seguridad Interna – IS-CPSI, 24/04/2008) y Pedro Sousa (cf. entrevista, 22/07/08, Escuela Práctica de Policía – EPP), es necesario que la policía se preocupe más por la cuestión del *marketing* para instituciones importantes para el programa, como los medios de comunicación y los órganos de comunicación social, pues, “a veces, tratan tan mal los asuntos de la policía que acaban por tener una influencia muy grande en la opinión de los ciudadanos acerca de la policía, porque a veces dan informaciones equivocadas, deturpadas” (cf. entrevista, subintendente Luís Elías).

En entrevista, el subintendente Luís Elías también puntuó las dificultades internas, repre-

sentadas primero por la resistencia de las autoridades policiales a la filosofía de una vigilancia más dedicada a la prevención, pues algunos comandantes, apostando por una vigilancia tradicional y más inmediata, “aprehenden un kilo o dos de droga y todo el mundo se pone contento y todo el mundo aplaude”. Así, en su opinión, para lograr resultados más consistentes, hace falta invertir en el “convencimiento de las jerarquías de los niveles medio y alto de la policía”.

Al nivel de ejecución, o sea, en las acciones del primer escalón, aún hay cuestiones como los pocos recursos financieros y los efectivos policiales. La subcomisaria Dantier (cf. entrevista) explica que, a pesar de que uno de los objetivos del programa es rentabilizar los recursos humanos disponibles, hay un gran esfuerzo para mantener un efectivo mínimo de policías actuando, en que pesen “muchas presiones... En las escuadras [o comisarías]¹¹ hay pocos agentes. Necesitan de personal para otras situaciones”; y resume: “Es un trabajo que no aparece, no es visible”. Ya para el supervisor local de la 4ª Escuadra de Lisboa, el subjefe João Dias (cf. entrevista, 29/07/08), no hay recursos materiales suficientes, surgiendo muchas dificultades para desarrollar los proyectos locales, lo que dificulta en muchas situaciones la actuación del Pipp.

En lo que se refiere a una cualificación personal armoniosa con una actuación más cercana al ciudadano, según informaciones de la encuesta, 83 *policías de proximidad* informaron participar de seminarios o charlas y actualizaciones sobre el servicio que desempeñan, indicando que existe cierta preocupación por la adquisición de nuevos conocimientos, si bien, cuando se les preguntó si recibían de la insti-

tución una formación para actuar con los jóvenes, la mayoría había respondido que no hay una formación específica y continua, necesaria para seguir el dinamismo de los jóvenes. Los entrevistados reforzaron la formación/especialización del Pipp como uno de los objetivos de la Dirección Nacional para 2008, siendo éste el camino para implicar a todos los integrantes de la PSP, sin ser “posible tener el Pipp en una escuadra sólo con los elementos del Pipp sin los otros saber qué es el Pipp” (cf. entrevista, comisario Pedro Sousa), e también “para que estén sensibilizados con los servicios de los colegas y que no estén... tipo... si es servicio... dejar de lado” (cf. entrevista, subjefe João Dias).

La comisaria Dantier (cf. entrevista) resaltó que es imprescindible que todos los policías que trabajan en el Pipp sean voluntarios y tengan la mínima formación profesional para la actuación. Además de tener buenas calificaciones profesionales, los *policías de proximidad* necesitan conocer las potencialidades de la institución policial y de la comunidad. En entrevista, el comisario Hugo Guinote reforzó que en el Instituto los alumnos oficiales aprenden que el *PIPP* “cumple con determinadas herramientas tácticas. Tienen que aprender a utilizar todas las herramientas tácticas de un modelo integral de vigilancia”,¹² que van desde la prevención, en la base, hasta la reposición del orden público, en último nivel. Así, conociendo profundamente la institución policial, los procedimientos y las herramientas de las que disponen, el policía es capaz de alejarse de una postura más emocional de cara a los problemas presentados por la comunidad.

Para el subjefe João Dias (cf. entrevista), el servicio policial implica una serie de acciones que

no siempre serán reconocidas como propiamente policiales, o sea, ligadas al uso de la fuerza, como la “falta de una señal, abrir una puerta porque una anciana se olvidó de la llave”, y en esa gama de servicios que presta, según el subintendente Luís Elias, el policía puede asumir posiciones de otras instituciones, cayendo en el llamado *complejo de Estocolmo*.¹³ Sin embargo, para el subjefe João Dias, la manera de evitar el *asistencialismo*¹⁴ es “tener una postura correcta, saber cuál es nuestra misión y recordar los objetivos de nuestra misión... , no huir de lo que dice la ley”, indicando el camino de la legalidad y del profesionalismo.

Los jóvenes en Portugal y la vigilancia de proximidad

La juventud en Portugal, al igual que en Brasil (CAMARANO, 2006), ha enfrentado una especie de alargamiento del proceso de transición para la vida adulta. Hay varias causas para ello, pero puede destacarse el prolongamiento de las trayectorias escolares y las dificultades para acceder al mercado laboral como las más importantes (PAIS, 1996). Por otro lado, esa misma generación anhela la fase adulta, desea espacios de libertad y está en busca de desafíos y de más autonomía.

En Portugal, hay muchas investigaciones académicas centradas en los jóvenes,¹⁵ pero no existen muchas que traten la temática policía y jóvenes. Eso no quiere decir que tal discusión no exista, pudiendo estar imbuida en otros rótulos, como en el debate sobre las etnias y el multiculturalismo, habida cuenta de que Portugal es un país de libre circulación.¹⁶

Según algunos especialistas (PIRES; PINHO, 2007), en Portugal hubo una falta de

planificación en relación con la inmigración. El país pasó por tres grandes fases. La primera se dio con los inmigrantes del continente africano, seguida por aquellos provenientes de países de Europa del Este y, por fin, por los brasileños. En el transcurrir de los años, la ausencia de un seguimiento demográfico aliada a la falta de políticas sociales (VALA, LIMA e LOPES, 2003) resultó en el surgimiento de barrios degradados y barrios sociales,¹⁷ en fin, de una población marginada.

Para Pais, (2005), las estructuras de las ciudades cooperan, en gran medida, para las diferencias sociales. El orden de la ciudad, *polis*, no sigue a la de la *urbs*, “que es el palpitar de la ciudad”, o de la “ciudad practicada”. Así, se visualiza, por un lado, un gobierno que intenta poner en orden la *polis* y, por otro, un país que busca una identidad social, política y económica.

Así, uno de los resultados es la incidencia de cierta delincuencia juvenil, que ha generado enormes molestias a la sociedad portuguesa, representando un factor de intensificación de los sentimientos de inseguridad de la población en general.

Según Manuel Dias (2001, p. 25-26), la delincuencia juvenil es un fenómeno social que encuentra sus causas “en factores de orden orgánico y de orden social, realizándose la inadaptación, familiar y social, desde temprano, dada la falta de integración del individuo en la sociedad”.

Conforme a los resultados de las encuestas, los *policías de proximidad*, cuando retratan a los jóvenes de forma positiva, los describen como “respetuosos y educados, activos y par-

ticipativos, dinámicos y expresivos, con objetivos, una juventud poco problemática”. Sin embargo, en general, consideran a los jóvenes “irresponsables, fútiles, prepotentes y sobreprotegidos, con poco interés en los estudios, sin mejor ocupación del tiempo libre, desprovistos de algunos valores morales esenciales, con dificultades de integración en la sociedad, sin optimismo de cara al futuro, rebeldes, indisciplinados, sin civismo”.

Ya en lo que se refiere a los jóvenes en conflicto con la ley, las respuestas fueron muy semejantes, siendo esos jóvenes descritos como “insurgentes, agresivos, sin reglas de comportamiento, sin buena educación ni formación cívica, necesitados, absentistas [absentismo escolar], rebeldes, desafiantes, antisociales, inadaptados, egocéntricos, resistentes al diálogo”, entre otros.

En esa relación, casi en un círculo vicioso, los jóvenes problemáticos fueron relacionados a familias “de migrantes, de la periferia de las grandes ciudades, familias desestructuradas”, convirtiéndose en jóvenes frustrados, sin principios morales ni sociales, con carencias afectivas y de tutela familiar, sin oportunidad profesional ni ocupacional, “sin proyecto de vida”, forjando problemas con las drogas y, consecuentemente, con el delito.

Ante tales concepciones sobre los jóvenes procedentes de *barrios sociales*, Pedro Bacelar de Vasconcelos¹⁸ (1998) resalta la situación de “vulnerabilidad social” de esas poblaciones, con dificultades de inserción en el mercado de trabajo y con baja escolaridad. Estas condiciones acaban justificando la lejanía de los dere-

chos y de los poderes públicos, entre ellos las fuerzas de seguridad.

Se indicó como posible causa de una cierta alienación social de los jóvenes la falta de apoyo a la juventud, ya sea de la familia o en razón de la propia falta de habilidad de la sociedad para tratar con sus especificidades. Las respuestas de las encuestas apuntan a la familia y a la escuela como instituciones sociales que han fallado en su misión social y política. Esa falta de apoyo, ligada a temas como el desempleo y la ausencia de oportunidades en la sociedad portuguesa¹⁹, se contempló con bastante frecuencia en los relatos de la encuesta como motivo para los desvíos de comportamiento de algunos jóvenes.

Para los que respondieron a las encuestas, los jóvenes son tanto víctimas como agresores.²⁰ Según datos del último Informe del Programa Escuela Segura 2007/2008,²¹ de los casos registrados procedentes de centros de enseñanza o alrededores, el 74,37% de los alumnos son las propias víctimas y en el 66,20% ellos son los sospechosos de casos de violencia.

De acuerdo con informaciones de las encuestas, los jóvenes agresores cometen los más variados delitos: “falta de civismo” (vandalismo) –tales como el daño a patrimonio público y particular-, hurtos, robos, consumo de drogas y agresiones, muchas veces entre ellos mismos. Los jóvenes víctimas son más vulnerables a la violencia doméstica y al fenómeno del *bullying*,²² muy presente en el medio escolar. Esas evidencias aparecen nuevamente en las estadísticas: en el año lectivo de 2007/08, hubo un aumento del 18,4% de casos delictivos en relación con 2006/07. Las ofensas corporales representaron

el 29,0% del total de delitos registrados en las áreas escolares (con relevancia del fenómeno del *bullying*), seguidas de hurto (28,0%), amenazas/injurias (11,0%) y robo (10,0%), con descenso del 15,9% en comparación al año anterior. En lo que se refiere a la posesión y al uso de drogas, hubo un aumento del 109,5%, comprobándose que, en los últimos años, ha habido un incremento de las cantidades aprehendidas, que es un “hecho que podrá dejar que desear una mayor proactividad por parte de la PSP”. Las drogas más encontradas son hachís, seguido de heroína y cocaína. Los índices más altos de episodios delictivos se registraron en Lisboa y Oporto, donde hay una mayor concentración de centros escolares y población estudiantil (Informe Programa Escuela Segura, 2008).

Según datos del Departamento de Operaciones (Depop) sobre delincuencia juvenil el subintendente Luís Elias dice que hay una “tendencia a la disminución de los índices de violencia, aunque el número de quejas, el número de casos sea mayor”, indicando dos posibilidades: o la violencia está realmente aumentando, o “las personas tienen más consciencia de sus derechos y de que la policía está abierta y disponible para recibir quejas de delito sobre esas materias y dirigirse más a la policía”, cabiendo diversas interpretaciones de las que debe realizarse un análisis más minucioso.

Para actuar de acuerdo a estos indicativos, la policía reconoce que no basta con la represión. Según los entrevistados, la policía busca antes que nada seguir a los jóvenes en una vertiente más pedagógica y multidisciplinar: “ahora lo acompaña el personal que está sólo en las EPE... cuando sale de la escuela, siguen siendo

objeto de una atención especial”, indicando la participación de las Epavs (cf. entrevista, comisario Hugo Guinote, ISCPSP, 24/04/08).

En ese sentido, los que respondieron a las encuestas destacan el perfil del profesional que actúa con los jóvenes, en un esfuerzo personal, recurriendo a sus experiencias de vida y a la actualización profesional más por interés particular que por institucional. Algunas respuestas revelaron un perfil profesional para actuar junto a los jóvenes, expresado casi como un don: “La formación dada nunca es la que se solicita, pero las bases están aquí. Cada caso es un caso, y mucho cuentan la experiencia personal y la capacidad personal para hablar y relacionarse con los jóvenes” (cf. encuesta, *policial de proximidade*, Vila Franca de Xira).

Para el subintendente Luís Elias, la policía ha entablado una buena relación con los jóvenes, teniendo todos los equipos del Programa Escuela Segura (Epes) un importante papel en ese sentido. En las comunidades (Epav) también se desarrollan *acciones de sensibilización* sobre diversos temas, así como eventos sociales y deportivos, especialmente partidos de fútbol. Según la subcomisaria Dantier, la policía busca integrar y seguir a los jóvenes, promoviendo acciones que pretenden orientarlos e inculcarles valores. En su visión, los jóvenes, a partir de 12 años, ya están formados, “desafían más a la policía de lo que nos oyen”, y, por eso, hace falta que la policía trabaje de otras formas: “Tenemos que actuar conforme ellos quieren. Es más, las Epavs que tratan con los jóvenes más mayores, que interactúan en los centros de juventud, juegan a fútbol con ellos, van a pasear” (cf. entrevista).

De acuerdo con las encuestas, los *policías de proximidad* también afirman tener una buena relación con los jóvenes, con muestras del progresivo aumento de la confianza en la policía cuando se lleva en consideración el trabajo de los *equipos de proximidad* (Escuela Segura y Apoyo a la Víctima). Bajo este prisma, los jóvenes son respetuosos con la autoridad pública, respetan el trabajo de la policía, hay una relación abierta y muy cercana, principalmente a nivel de prevención, en el que hay un mayor conocimiento de los jóvenes sobre la policía (en especial en el Programa Escuela Segura), pues “sólo ahora estamos asistiendo a una apertura de la institución para la población” (cf. encuesta, *policía de proximidade*, Vila Franca de Xira).

En este sentido, la policía no marginaliza, se preocupa en percibir las dificultades, procura analizar y encaminar los casos, el policía ya se ve como *amigo* y, para algunos, el desafío es “intentar mostrarles que la sociedad tiene reglas, todas las personas quieren ser libres, vivir seguras y para que esto suceda todos tenemos que ayudar, tenemos que ser cívicos, humanos” (cf. encuesta, *policía de proximidade*, Beja).

Mientras tanto, ellos afirmaron que si el análisis sobre el comportamiento de los jóvenes se da fuera del contexto de la vigilancia, los policías ven a los jóvenes con grandes dificultades ante las autoridades. Para ellos hay una tendencia a cierta rebelión contra los padres, el sistema, incluyendo a la policía y la enseñanza. Los jóvenes no entienden el trabajo de los policías, viéndolos como “aquellos que no nos dejan transgredir”, piensan que la policía está “siempre dando el sermón”. Los policías puntuaron sus dificultades profesionales en

relación con las “frangas etarias”, a los jóvenes bajo influencia de “ambientes hostiles, barrios humildes y deteriorados”.

Las dificultades de la policía con los jóvenes giran en torno a la formación de grupos juveniles, en los que se fortalece el sentimiento de pertenencia a las autoridades y su autoimagen delante del grupo. Por otro lado, también se ve cierta alienación de los jóvenes en función del uso de las tecnologías (Internet), el que genera aislamiento del mundo real y crea otras posibilidades de transgresión. Los problemas con las drogas aparecen como un *bias* entre las dos posibilidades.

En cuanto a las concepciones sobre los jóvenes en relación con derechos y deberes, los policías consideran los derechos en Portugal adecuados y suficientes para los jóvenes, pero, por otro lado, los deberes no los practican, “no poseen reglas, no cumplen deberes (los tienen poco interiorizados) y ninguna pena recae sobre los mismos”. En la opinión de un *policía de proximidad* de Beja, el “problema surge cuando los derechos infravaloran o se sobreponen a los deberes, surgiendo así un conflicto de valores que empobrece el sentido de la ciudadanía de la propia sociedad” (cf. encuesta), evidenciando la necesidad de un trabajo efectivo en términos de educación ciudadana dentro de la que pesen los valores sociales y humanos.

Consideraciones finales

El trabajo desarrollado por la PSP no puede reducirse al análisis de datos, a cantidades de acciones y aprehensiones. Los resultados del Programa Integrado de Vigilancia de Proximidad (Pipp) se revelarán en un análisis más detallado, en el punto álgido de los problemas

con los que la policía trata diariamente, los resuelve o ayuda a resolverlos.

En líneas de constitución de una doctrina y, por qué no decirlo, de una nueva cultura policial, es saludable que un programa sea construido aprovechándose las experiencias exitosas de sus agentes, en un trabajo conjunto, cooperativo, que involucra, aún, a los varios segmentos de la policía. De acuerdo con las observaciones, a partir del contacto con policías de norte a sur de Portugal, el discurso tiene sólo una esencia: la clara evidencia de que existe una doctrina de vigilancia preventiva bien definida. El programa no se pensó sólo bajo el prisma filosófico, sino atendiendo a aquello que el ciudadano siempre deseó dentro de su comunidad: una voz que lo represente y busque resolver sus problemas.

Incluso ante el éxito del Pipp, por ser un proyecto en marcha, aún queda un largo recorrido y grandes desafíos, internos y externos, a ser enfrentados. Actualmente, no existen *agentes de proximidad* en todas las escuadras de la PSP, debido a varias dificultades, como escasez de recursos de humanos y falta de formación de los agentes Pipp, o incluso en función de trabas puestas por una cultura policial aún bajo fuerte influencia del uso de la fuerza. Aun sufriendo las posibles acusaciones de incurrir en el *asistencialismo*, los *policías de proximidad* luchan diariamente en sus condiciones y se topan con las cuestiones de poder y dominio, sobre todo cargando la responsabilidad de cumplir su deber ante el servicio que prestan.

Sobre los jóvenes, por las pruebas de la investigación, no sería diferente una relación llena de lagunas entre la policía y los jóvenes en Portugal. Ahora hay resultados satisfactorios,

fruto de un trabajo intenso en las escuelas y en las comunidades, ahora se presenta bastante desgastado, teniendo como origen, principalmente, cuestiones étnicas, sociales y económicas. Por lo que parece, a pesar de todo, la policía hace lo posible para cambiar ese cuadro de ausencia de valores, exclusión y delitos entre los jóvenes, invirtiendo en el diálogo, la información y las actitudes de acercamiento.

El Pipp, como un programa integrado, en las vertientes de los Equipos del Programa Escuela Segura (Epes) y de los Equipos de Apoyo a la Víctima (Epav), se revela en actuaciones que se encuentran y se complementan por medio de informaciones y acciones policiales que no siempre serán reconocidas como funciones de la policía.

Con el trabajo desarrollado por los Epes, se observan las múltiples posibilidades de la vigilancia escolar, en que el policía puede actuar ostensivamente, así como involucrarse con los jóvenes y los educadores, en actividades culturales, educativas, promotoras de derechos y también de deberes. El dinamismo proporcionado por la estructura creada posiciona al policía como actor principal de las acciones, o como coadyuvante, involucrando a otros actores sociales. En la actuación de las Epavs, el policía, como agente de barrio, conoce los comportamientos de la población y aumenta las posibilidades de intervención junto a los jóvenes como víctimas y/o agresores. Así, la libertad de actuación y la capacidad creativa dadas a los policías se canalizan para la promoción del bienestar social, por la disminución de delitos y sentimientos de inseguridad.

Se sabe que hay otros puntos que deben ser tratados en términos de política de jóvenes,

como las cuestiones de formación y empleo. Aún así, lo que compete a la policía no es levantar muros, sino crear mecanismos que promuevan el respeto mutuo.

De este modo, son necesarios cambios en ese trato que superen cuestiones de derecho y justicia, pues van más allá del hecho de que el joven sea víctima o agresor, incidiendo sobre

responsabilidades sociales que deben ser promovidas en una acción conjunta en sociedad.

De hecho, toda esa visión necesita pasar por un cambio de mentalidad de nuestras autoridades, con repercusión sobre las policías brasileñas en todas las líneas de acción y niveles jerárquicos para que, entonces, sea posible la formulación de una doctrina de prevención.

-
1. Investigación titulada *Policía y Juventud: derribando muros. Visiones del policía en la perspectiva de la juventud [Policia e Juventude: derrubando muros - Visões do policial na perspectiva da juventude]*, de autoría de Kelly de Freitas Souza Cezário y Rodrigo Camargo Campos, como especialistas en Seguridad Pública y Ciudadanía (UnB/Senasp).
 2. *Ley de Organización y Funcionamiento de la PSP, aprobada por la Ley nº 99, del 21 de enero. Según Oliveira (2006), el sistema policial portugués se caracteriza por ser un sistema centralizado, plural y especializado. Para mayor comprensión, ver Monet (2006). Así, hay dos fuerzas de seguridad pública: la Policía de Seguridad Pública (civil, áreas urbanas) y la Guardia Nacional Republicana, GNR (militar, áreas rurales), además de dos servicios de seguridad especializados, la Policía Judicial (PJ), encargada de los crímenes de mayor potencial ofensivo, y el Servicio de Extranjeros y Fronteras (SEF), encargado de la circulación y control de extranjeros. Para el citado autor, en el caso de la PSP y de la GNR, no siempre se adopta el criterio de la territorialidad para definir las áreas de competencia, a cargo en muchas situaciones de decisiones políticas más que por la propia movilidad social (OLIVEIRA, 2006, p.269).*
 3. *José Ferreira de Oliveira es intendente de la PSP. Sobre la obra es importante destacar que el autor no distingue entre el modelo de vigilancia de proximidad y el modelo de comunidad. Aunque haya algunas diferencias, esta investigación no tuvo como objetivo detallar la teoría sobre los dos modelos, sino tan sólo presentar de manera sucinta los aspectos similares por medio de la práctica de la PSP. Aún sobre la referida obra, el autor evoca la emergencia de un modelo de vigilancia de proximidad que sólo se llevó a cabo tras la publicación de la misma, con el Programa Integrado de Vigilancia de Proximidad (Pipp).*
 4. *Comandante general de la Guardia Nacional Republicana (GNR), en Seminário Internacional Direitos Humanos e Eficácia Policial. Lisboa, Portugal, 1998.*
 5. *El grupo de trabajo se formó a partir de la Eurocopa 2004 -Campeonato europeo de fútbol que tuvo Portugal como sede-, bajo la coordinación del departamento de Operaciones de la PSP (Depsp), incluyendo aún otros seguimientos de la PSP: Departamento de Formación (DEPFORM), Departamento de Informaciones Policiales (Depipol), Escuela Práctica de Policía (EPP), dedicada a la formación de los agentes, y el Instituto Superior de Ciencias Policiales y Seguridad Interna (ISCPSI), de los oficiales y comandos metropolitanos y de policía y equiparados.*
 6. *En 2006, como proyecto piloto, el Pipp participó con una sola subunidad policial (escuadra) de cada lugar (Lisboa, Oporto, Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Portalegre, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real y Viseu, más las Islas de Madeira y Azores). Vila Franca de Xira (Lisboa) y Baixa da Banheira (Barreira/Setúbal) pusieron en marcha el Pipp a principios de 2008, cuando se encontraba ya en fase de expansión.*
 7. *El formulario de caracterización de área se hizo en los lugares visitados buscando el perfil de la unidad policial como un todo, en que, de un efectivo de 1877 policías, 185 eran integrantes del Pipp.*
 8. *La evaluación del Pipp la desarrolló el departamento de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nova de Lisboa (SocioNova), considerada una institución académica de renombre en el país (con experiencia en investigación nacional, como, por ejemplo, investigación sobre mujeres víctimas de violencia doméstica), en el periodo de dos años, considerando poco tiempo para evaluar el Pipp. Se desarrolló bajo una perspectiva cuantitativa, por medio de encuestas con preguntas cerradas, distribuidas a una muestra de población, llamados clientes externos, y la otra, los policías de la Policía de Seguridad Pública (PSP), los clientes internos. A la población se le presentó cuestiones sobre la percepción de la comunidad en relación con la criminalidad, sentimientos de inseguridad y la manera como caracterizaba la presencia policial, sobre los programas de vigilancia de proximidad, etc. A los agentes de la PSP, se les quiso evaluar los niveles motivacionales del policía delante del trabajo y sus opiniones sobre la estructura policial, como recursos humanos, medios materiales, etc. La muestra de los clientes externos fue de 1800 personas escogidas en los 18 lugares previstos en el proyecto piloto y la de los clientes internos fue del 100% del efectivo policial en cada comisaría o escuadra, alcanzando un 83,3% (1210 policías), en 2006, y 82,7% (1196 policías), en 2007.*
 9. *Actos adoptados en aplicación del Título VI del Tratado de la Unión Europea, Decisión del Consejo, del 28 de mayo de 2001, que crea una Red Europea de prevención de la criminalidad.*

10. *Directiva Estratégica nº 10/2006, del 15 de mayo, documento suministrado por el Departamento de Operaciones de la PSP (Depop).*
11. *Escuadras son subunidades policiales de área que reunidas se constituyen en División, y después en Comandos.*
12. *Directiva Estratégica nº 16/2006 sobre Modelo Integrado de Prevención e Intervención Policial en áreas problemáticas y en locales de mayor incidencia criminal o de hostilidad para con las fuerzas de seguridad (DEPOP).*
13. *Complejo de Estocolmo, llamado de Síndrome de Estocolmo, es un estado psicológico particular desarrollado por personas que son víctimas de secuestro y en el que hay una identificación inconsciente entre la víctima y su captor.*
14. *El asistencialismo en el ámbito policial se da cuando la policía deja de actuar según sus competencias como agencia de seguridad pública y asume el papel de las instituciones sociales.*
15. *Investigaciones del Observatorio Permanente de la Juventud (OPJ), en una colaboración entre el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa y el Instituto Portugués de la Juventud (IPJ), bajo la coordinación general de José Machado Pais, sociólogo portugués y estudioso de la juventud. Acceso en <http://www.opj.ics.ul.pt/index.html>.*
16. *Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), entre la población de inmigrantes, los grupos más representados son los de Cabo Verde (15,2%), seguido por Brasil (13,9%), Ucrania (8,5%) y Angola (7,6%), sumando un total de 45,2% del total de extranjeros con permiso de residencia. La pirámide etaria para la población extranjera en 2007 (INE: 126) retrata una población activa joven, concentrada esencialmente entre os 20 e os 49 anos.*
17. *Barrios degradados son aquellos que se forman a partir de la aglomeración indiscriminada de personas en determinada área, sin que haya infraestructura básica. Los barrios sociales resultan de la acción del gobierno para realojar a la población sin recursos que tiene problemas de vivienda. Generalmente se construyen edificios con bajo o ningún coste para sus inquilinos.*
18. *Miembro del Comité europeo contra el racismo y la xenofobia, gobernador de Braga y profesor catedrático en la Universidad del Minho, en Seminario Internacional: derechos humanos y eficacia policial. Lisboa, Portugal, 1998.*
19. *Estudio realizado por el Instituto Portugués de la Juventud, titulado La condición juvenil portuguesa en el cambio de milenio. Un retrato longitudinal a través de fuentes estadísticas oficiales: 1990-2005, destaca la vulnerabilidad a las situaciones de desempleo de los jóvenes entre 15 y 19 años.*
20. *De acuerdo con el régimen jurídico de Portugal, los jóvenes están protegidos por dos leyes que describen la acción distinta del estado en relación con los jóvenes en riesgo de y/o en oposición a la ley. La Ley de Protección de Niños y Adolescentes en Peligro (Ley nº 147/99, del 1 de septiembre) prevé el seguimiento de jóvenes expuestos a situación de riesgo hasta los 16 años, cuando aún son inimputables. Ya cuando se refiere a la situación de delito o crimen, a partir de los 16 años, ya pasan al marco de la Ley Tutelar Educativa (Ley nº 166/99, de 14 de septiembre). La referida ley también tiene un período de transición, de los 16 a los 21 años, para aquellos que eran seguidos por la ley antes de la edad penal, objetivando la reinserción social.*
21. *Informe de Actividades del Programa Escuela Segura – año lectivo 2007/2008, suministrado por el Departamento de Operaciones de la Dirección Nacional/PSP.*
22. *Una forma de violencia de larga duración, de carácter físico o psicológico, perpetrada por un individuo o grupo y dirigida contra un individuo incapaz de defenderse por sí mismo, con la intención consciente de amenazar, asustar o presionar.*

Referencias bibliográficas

ALVES, Flávio dos Santos; VALENTE, Antônio Maria da Costa. Polícia de Segurança Pública: origem, evolução e actual missão. **Politeia**, Revista do Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, Ano III, n. 01, p.63-102, jan.-jun. 2006.

BAYLEY, David; SKOLNICK, Jerome H. **Nova polícia, inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. 2ª Ed. São Paulo: Edusp, 2006.

CAMARANO, Ana Amélia. **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

DIAS, Manuel Domingos Antunes. **Liberdade, cidadania e segurança**. Coimbra: Almedina, 2001.

FERREIRA, Vitor Sérgio (Coord.) et al. **A condição juvenil portuguesa na viragem do milênio**: um retrato longitudinal através de fontes estatísticas oficiais: 1990-2005. Lisboa, IPJ, 2006 (Coleção estudos sobre juventude, nº 10).

IGAI – INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA. **Direitos humanos e eficácia policial**. Sistema de Controlo da Actividade Policial. Seminário Internacional-Intervenções. Lisboa, nov.1998.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MONET, Jean-Claude. **Polícia e sociedades na Europa**. São Paulo: Edusp, 2006.

MOORE, Mark Harrison. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval. **Policiamento moderno**. São Paulo: Edusp, 2003.

PAIS, José Machado. A geração yô-yô. In: III Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. **Dinâmicas multiculturais, novas faces, outros olhares**. Lisboa: ICS, v. II, 1996.

_____. Jovens e cidadania. **Revista Sociologia, Problemas e Práticas**, Portugal, nº 49, p. 53-70, 2005.
PIRES, Rui Pena; PINHO, Filipa. Políticas de imigração em Portugal. In: VIEGAS, José Manuel Leite; CARREIRAS, Helena; MALAMUD, Andrés. **Sociedade e conhecimento**. Portugal no contexto europeu. Lisboa: Celta, v. II, 2007.

OLIVEIRA, José Ferreira. **As políticas de segurança e os modelos de policiamento**. Portugal: Almedina, 2006.

VALA, Jorge; LIMA, Marcus; LOPES, Diniz. Valores sociais, preconceito e solidariedade relativamente a grupos racionalizados e imigrantes. In: VALA, Jorge; CABRAL, Manuel Villaverde; RAMOS, Alice. **Atitudes sociais dos portugueses**. Valores sociais: mudanças e contrastes em Portugal e na Europa. Lisboa: ICS, 2003.

Los jóvenes en Portugal y la Policía de Seguridad Pública (PSP)

Kelly de Freitas Souza Cezário

Resumo

Os jovens em Portugal e a Polícia de Segurança Pública (PSP) – Um policiamento orientado para a cidadania: o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (Pipp)

O presente artigo é resultado de pesquisa realizada em Portugal, na Polícia de Segurança Pública (PSP), sobre a relação entre policiais e jovens na perspectiva do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (Pipp), implantado em 2006, envolvendo as ações das Equipes do Programa Escola Segura (Epes) e as Equipes de Apoio à Vítima (Epav). A abordagem engloba as concepções do modelo de polícia comunitária, que em Portugal foi chamado de policiamento de proximidade. O emprego desse modelo, mais do que uma filosofia de trabalho policial, indica a atuação de uma polícia que deu o primeiro passo em direção aos anseios de segurança da comunidade, na busca de melhores formas de relacionamento com os jovens, em prol de uma educação cidadã pautada no diálogo, na informação e no envolvimento de outros atores sociais.

Palavras-Chave: *Polícia de proximidade. Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (Pipp). Jovens em Portugal.*

Abstract

Youths in Portugal and Public Security Policing (PSP) – Citizen-oriented policing: the Integrated Program of Community Policing (Pipp)

The present article reports the results of research carried out in Portugal involving the Public Security Police (PSP) on the relationship between police and youths under the Integrated Program of Community Policing (Pipp) implemented in 2006, which encompassed actions of the Safe Schools Program Teams (Epes) and Victims Support Teams (Epav). The approach embodies the conceptions of the community policing model which in Portugal is known as 'policiamento de proximidade'. The employment of this model, beyond adopting a philosophy of police work, indicates policing which has taken the first step towards addressing security concerns of the community, while seeking to relate better with youths in a bid to promote citizen education based on dialogue, information and the involvement of other social actors.

Keywords: *Community policing. Integrated Program of Community Policing (Pipp). Youths in Portugal.*

Fecha de recepción: 15/01/09
Fecha de aprobación: 10/02/09

Linchamientos: inseguridad y revuelta policial

Jacqueline Sinhoretto

Jacqueline Sinhoretto es doctora en Sociología por la Universidad de São Paulo, profesora del Departamento de Sociología de la Universidad Federal de São Carlos – UFSCar ✉ jacsin@uol.com.br

Resumen

El estudio de cuatro casos de linchamiento ocurridos en barrios humildes de grandes ciudades brasileñas (en el Estado de São Paulo) permitió establecer conexiones entre esas acciones populares violentas y el contexto de crecimiento de la inseguridad urbana, en el período de acelerada urbanización que marcó los años 80 en este país. Se intentó situar los linchamientos como formas de resolución de conflictos por medio de la violencia colectiva, una alternativa de justicia legitimada por integrantes de redes de comunidades de vecinos ante la falta de confianza en el sistema estatal de seguridad y justicia (que aplica políticas discriminatorias y desiguales,) y también en la destrucción de las formas tradicionales de justicia por cuenta propia basadas en la venganza. La acción colectiva violenta es una forma de circunvalar la tensión entre la legitimidad y la ilegalidad de la venganza personal al diluir en lo colectivo la responsabilidad penal y la moral, demasiado pesadas de sobrellevar para un individuo. Es una manera conservadora de solucionar por la seguridad el conflicto social, en la que los ciudadanos asumen personalmente tareas en que el Estado es omiso, sin que consigan, con eso, modificar su posición de exclusión en la elaboración de políticas públicas de seguridad. .

Palabras Llave

Linchamientos. Violencia. Justicia popular. Administración de conflictos. Políticas de seguridad.

Partiendo de la exigencia de superar posiciones maniqueas de repulsa o apoyo, el estudio sociológico de un linchamiento intenta tomarlo como un acontecimiento crítico que reubica debates sobre el significado de la justicia, los medios para alcanzarla, las formas de control social y los límites de acción de un grupo sobre un individuo (un debate sobre contenido, significado y límites de la dignidad humana y la vida colectiva).¹

Los estudios brasileños sobre el tema se concentran, en su mayoría, sobre un periodo de la historia nacional en el que estas acciones tenían su relevancia en el noticiario y en los debates públicos. No es que no hayan existido acciones semejantes en el pasado o en el periodo posterior, pero fue en el contexto de la transición política entre la dictadura militar (1964-1984) y la democracia cuando una serie de acciones colectivas violentas se convirtieron en objeto de reflexión, comprendidas como manifestaciones de un conflicto más amplio, no sólo restringido al acaecimiento de un crimen y a la reacción violenta a éste. A mediados de los años 80, se hablaba de olas de linchamientos, pero no pasaba desapercibido para los medios de comunicación y los intelectuales activos en el debate el hecho de que esas manifestaciones colectivas tenían relación con movimientos más amplios de la vida social. El sentido y la dirección de esos movimientos estaban aún por definirse.²

La investigación desarrollada también trató de linchamientos ocurridos en los años 80, en la

capital paulista, en los municipios de la Región Metropolitana de São Paulo y en la ciudad de Campinas (municipio de gran porte del interior del estado), utilizando el material recogido por el Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo (USP), a partir de noticias aparecidas en la prensa, investigaciones policiales y procesos penales instaurados para investigar y definir culpables por los hechos violentos. A ese material también se le sumaron visitas a los lugares de los hechos y entrevistas parcialmente dirigidas con residentes y trabajadores de esos lugares en 1996 (posteriormente, por lo tanto, al momento de los linchamientos). De los diez casos estudiados por la investigación colectiva,³ cuatro llamaron particularmente la atención y sobre ellos se concentra la investigación.

Lo que estos cuatro casos contenían de relevante para la investigación⁴ era la nítida importancia desempeñada por las redes de vecindad en los hechos que precedieron y definieron el suceso del linchamiento. Interesó en estos casos un perfil que los alejaba de un sentido común que asocia el linchamiento a un movimiento irracional de una multitud sin rostro y sin organización. Los linchamientos estudiados, al contrario, habían sucedido en barrios humildes cuyas dinámicas de vida social contenían muchos aspectos comunitarios, donde los residentes se conocían y mantenían múltiples relaciones entre sus vecinos y parientes. Además, las acciones colectivas habían tenido lugar en un contexto de

gran tensión local en temas de seguridad y, en por lo menos dos casos, los residentes se habían organizado para buscar, junto a las autoridades, soluciones para los problemas de seguridad.

La historia común que esos casos cuentan es la de una gran transformación demográfica vivida por la sociedad brasileña entre los años 60 y 80, en la que un país con población predominantemente rural, dedicada a actividades agrícolas, se transformó en un país preponderantemente urbano, industrializado, resultando en una inmensa migración hacia las grandes ciudades, sobre todo del Sureste, que no estaban preparadas para recibir esa población. Las condiciones de vida encontradas en la gran ciudad propiciaron la eclosión de numerosos conflictos sociales e interpersonales. Esa transformación modernizadora sucedió durante un periodo de la dictadura militar, cuando toda organización popular estaba reprimida y no había libertad en los canales políticos típicos de expresión, como los sindicatos, los partidos políticos o las asociaciones.

El crecimiento enormemente acelerado de las ciudades alteró profundamente el paisaje urbano, provocando la aparición de numerosos nuevos barrios humildes, cada vez más alejados de la red urbana de servicios –fue la expansión de las periferias-. Las condiciones de vida eran precarias, desde los problemas legales de algunas distribuciones de terrenos, las edificaciones de las residencias autoconstruidas, hasta la ausencia de servicios públicos de asfalto, iluminación, escuelas y red de salud.⁵

Los residentes de la periferia paulistana, desde finales de los 70, también apreciaban ya la seguridad como un problema importante,⁶ dada

la ausencia o la deficiencia de la vigilancia policial. Los conflictos derivados de la precariedad de las condiciones de vida y de las serias limitaciones de los poderes estatales para regular la vida urbana impulsaron a los convecinos de las periferias a la organización. En muchos barrios surgieron asociaciones de vecinos en lucha por mejoras urbanas. En los bordes de las grandes metrópolis se organizaba un nuevo movimiento sindical, exigiendo el fin de la dictadura militar. En muchos lugares hubo una serie de desórdenes y saqueos a comercios, pero más o menos en la misma época en la que comunidades católicas se comprometían con el movimiento de la lucha contra la carestía, esto es, contra el poder limitado de compra de los salarios de los trabajadores urbanos. Muchos intelectuales comenzaron a relacionar el reavivamiento de los movimientos organizados en asociaciones y sindicatos con las protestas de multitudes aparentemente desorganizadas.⁷ Y en esta clave de lectura del momento social y político se hizo interpretar los linchamientos, que parecían en aquel tiempo multiplicarse cada día en los barrios humildes.⁸

Apuntes metodológicos

Para tomar en serio la intuición sociológica de que la alta frecuencia de linchamientos en São Paulo, en los años 80, tuvo alguna correlación con los cambios sociales profundos, siendo, en alguna medida, la expresión de conflictos sociales densos, hay que encarar el objeto desde una perspectiva específica, diferente de una interpretación de sentido común.

Hay un sentido común que trata los linchamientos como acciones irracionales, explosiones emotivas de una turba enfurecida, donde la violencia se entiende siempre como irracionalidad y

la furia como instintiva. El acto colectivo es visto como inhumano y no puede ser entendido por el discurso racional de la sociología. Los practicantes del acto estarían fuera de los límites de la cultura y las racionalizaciones posibles serían la descripción y la punición, por no haber lo que pensar de un acto impensado, y nada que hacer si no condenarlo, volviendo así al campo de la opinión.

Otra construcción de sentido común —ésta con cierto respaldo científico— es la que considera el linchamiento una manifestación de barbarie, especie de protojusticia, en que la masa —siempre irracional— realiza actos moralmente inferiores a aquellos que el individuo sería capaz de realizar. Esa “psicología de multitudes”, analizada por Gustave Le Bon (1908), tendría en cuenta la idea evolucionista de que el desarrollo de la civilización pasa por estadios, pero algunos grupos humanos no serían capaces de completar el recorrido, permaneciendo estancados en etapas inferiores. Incluso entre los civilizados, los actos colectivos de la masa harían a los individuos retroceder a estados de barbarie. Esa explicación, que tuvo persistencia en estudios sobre los linchamientos, sobre todo en los EEUU, fue ampliamente criticada por autoras como Singer (2003) y Senechal de La Roche (1996), debido a sus vínculos con una visión de las acciones populares colectivas cargada de prejuicios, con la desconfianza en relación a los movimientos populares y el miedo a las masas.

Hay que superar construcciones de sentido común que recomiendan explicar lo social por lo social (DURKHEIM, 1987), o sea, buscar correlaciones entre movimientos y dinámicas de la vida social, evitando las lecturas que recurren a lo inhumano y a la exclusión de la cultura. El desafío del trabajo sociológico es comprender

los linchamientos como resultado de operaciones de sentido, que traducen una racionalidad, intención y mensaje sobre valores, para también retomar aquí una inspiración weberiana.

Hay, en este aspecto, un ejercicio para comprender las motivaciones, justificativas y los valores en juego en la decisión de linchar a una persona, sin adherirse tampoco a la legitimación de la acción violenta. ¿Cómo se puede reconstruir la red de significados que hace la eliminación del otro operable, sin creer que sea necesaria o aceptable? Un estudio crítico, en este caso, anda al filo de la navaja, ya que la posibilidad de conocer es inversa al ansia de condenar; pero el conocimiento solamente tiene sentido y utilidad como una búsqueda de la superación no violenta de los conflictos sociales.

Es así que, para estudiar la “justicia hecha por cuenta propia”, se hace necesario preguntar lo que hay de justo en linchar. ¿Cómo le parece aceptable esa práctica a un grupo de personas en un momento determinado? ¿Por qué esa acción y no otras posibles llevan en sí la marca de la justicia? ¿Qué otras posibilidades de justicia hay en ese contexto? ¿Por qué se evitan o postergan? ¿Qué resultados se esperaban y cuáles se tenían como imposibles en la concreción de la circunstancia estudiada?

Está claro que la referencia del investigador —en el presente caso, una mujer joven, blanca, de clase media, residente en un barrio bien estructurado, socializada en el ambiente de la universidad— es la justicia pública y el derecho de tradición ilustrado y de matriz liberal. Para esa justicia y ese derecho, el linchamiento es un acto inaceptable y que debe suscitar una reacción estatal, o bien para

reprimir o bien para prevenir nuevos casos. Pero, a los ojos de una buena parte de la población brasileña, esa justicia pública y el derecho que opera no parecen ser tan consensuados. ¿Cómo se puede comprender esa diversidad? ¿Cómo reconocer y descifrar ese conflicto?

Muchos investigadores e interlocutores consideran el linchamiento una práctica que revela descontento en relación con la justicia estatal, un cuestionamiento de los resultados y de los sesgos de la administración de la justicia estatal. Esto, en parte, responde a las preguntas: las personas linchan porque están en desacuerdo con los valores y/o con las prácticas de la justicia estatal. Eso sí, aunque ya se acumulan las críticas en cuanto al incumplimiento de las promesas ilustradas y a las denuncias de los sesgos clasistas y racistas de la aplicación de la justicia estatal, no por eso están todos los críticos defendiendo el linchamiento como solución. Por lo tanto, una comprensión satisfactoria del apoyo a las acciones de linchamiento necesita descifrar con mayor precisión cuáles son las relaciones entre la desconfianza en relación con los resultados de la justicia estatal y la legitimación de las acciones colectivas violentas.

¿Cuáles son los vínculos entre la deslegitimación de la justicia estatal y las acciones de justicia privada presentes en cierto contexto social? ¿Cuál es el lugar de las acciones colectivas violentas entre las soluciones no estatales de los conflictos —que pueden incluir desde el recurso a instancias de justicia tradicional, mecanismos alternativos y pacíficos de resolución de conflictos, modalidades de control social semejantes a una vigilancia que es casi espionaje hasta grupos de exterminio o exacerbación ilegal de la violencia por agentes de policía?

La definición del fenómeno necesita siempre estar situada en relación con contextos sociológicos específicos. En el caso norteamericano, la investigación de los linchamientos se concentra en los casos del periodo que sucedió a la esclavitud, incluyendo contextos de interacción interracial y la competencia en el mercado de trabajo. Para Brasil, los estudios se concentran en el periodo de transición económica, demográfica y política, del final de los años 70 hasta el comienzo de la década de los 90 del siglo XX, y aluden a un contexto específico de distribución espacial de la pobreza urbana, crecimiento de la violencia y cuestionamiento de la capacidad estatal de ejercer el control del crimen en los límites de la legalidad. De este modo, no se puede pensar simplemente que haya una unidad sociológica entre los fenómenos incluidos bajo la designación del término linchamiento en contextos nacionales diversos.

Llamamos la atención sobre las diferencias entre tipos de linchamiento encontrados en la experiencia nacional. José de Souza Martins (1989 y 1996) apuntó dos perfiles de acción distintos: los linchamientos de las periferias urbanas serían típicamente practicados por trabajadores pobres, teniendo como principales motivaciones el deseo de justicia ante los casos de un crimen grave, mientras aquellos más comunes en ciudades pequeñas tendrían la participación de la clase media y la clara protesta contra las instituciones judiciales y policiales, de vocación conservadora y represiva, visión claramente antiliberal y anti-ilustrada del conflicto criminal.

Maria Vitória Benevides (1982) también adoptó una tipología dual para diferenciar los linchamientos anónimos de los comunitarios. En las acciones de tipo anónimo un grupo de

personas no necesariamente afectadas por un supuesto delincuente pretenderían ejecutarlo, sumándose a un tumulto incluso sin conocer su origen, motivados por clamores de “al ladrón”. Estos participantes típicos son transeúntes de calles céntricas y barrios de clase media. Ya los linchamientos comunitarios serían característicos de ciudades pequeñas y barrios humildes de las periferias de las metrópolis, donde sería posible identificar a una comunidad movilizada para el hecho, la cual se sentiría víctima directa por la acción de un criminal conocido.

Los casos elegidos para la presente investigación, todos ocurridos en la década de los 80, estarían mejor clasificados en este último tipo, por haber ocurrido en barrios humildes. En estos cuatro casos, fue posible identificar la acción de una colectividad autora de los hechos y está basada en los límites territoriales y sociológicos del barrio. A través de estudios de casos de linchamiento, se puede comprobar la existencia de expedientes extraoficiales de resolución de conflictos en el interior de los barrios humildes e investigar cómo esos expedientes extraoficiales favorecían o no a los casos de los linchamientos.

Los casos reunidos por el NEV fueron seleccionados a partir de informaciones publicadas en la prensa, añadiéndose los procesos penales (lo que hace posible el análisis de la intervención de la justicia estatal) y datos sobre las condiciones de vida en esos barrios. Los investigadores fueron a los lugares de los hechos de las violaciones para entrevistar a las personas que allí vivían y trabajaban. Entre 35 casos elegidos, diez eran de linchamientos. El guión de las entrevistas, además de recuperar la memoria de los acontecimientos junto a los habitantes del lugar, buscó la opinión

de éstos a respecto de los derechos humanos, de la acción de la policía, de la violencia policial, de los linchamientos, de los justicieros, de la criminalidad en general, del funcionamiento de la justicia, de las causas de la violencia, de los principales problemas sociales e intersubjetivos enfrentados en la vida cotidiana. La entrevista captó también el conocimiento, el uso y la evaluación de las leyes y de las instituciones judiciales. El análisis hizo posible el examen de las concepciones respecto a conflictos y justicia presentes en los grupos estudiados y comprender cómo relacionan la legitimidad de los derechos, el funcionamiento de las instituciones, la resolución de los conflictos y las prácticas violentas de ejecución.

Se observaron aquellos cuatro casos en los que destacaba una vida comunitaria más intensa y una historia de tentativas frustradas de resolución de conflictos. Aunque ocurriesen en barrios diferentes, los temas movilizados en las entrevistas circulaban en torno a un núcleo común de experiencias, historias y modos de vida. Así, se puede constatar que los linchamientos, en estas circunstancias, aparecían claramente como revueltas populares, más abarcadoras, grabadas en la memoria y significativas que la simple ejecución de un supuesto criminal. La ejecución aparecía como el punto culminante de un movimiento colectivo de instauración de un orden en el barrio recientemente ocupado, estando encadenada a una secuencia de actitudes colectivas ligadas a la reivindicación de seguridad y al reconocimiento político.

Por eso, fue útil estudiar la literatura sobre revueltas populares. La asociación de los linchamientos a los desbarajustes y saqueos ya había sido propuesta por Martins (1995), siendo

estas acciones colectivas diferentes de los movimientos populares con objetivos políticos bien definidos, con idearios coherentes de lucha y organización social, y muchas veces un proyecto político y social alternativo.

Muy raramente los linchamientos ocurridos en Brasil expresan la defensa de un proyecto político revolucionario, pero sí la indignación aguda con una situación de opresión. Y en eso pueden compararse a los motines europeos de las hambrunas, en el contexto de la revolución industrial, ya que tenían características y efectos bien diferentes de aquellos producidos por los movimientos organizados de trabajadores como huelgas, sindicatos y asociaciones (RUDÉ, 1991). Constituían la forma de protesta típica de los excluidos de las relaciones industriales modernas, de los desempleados, de los trabajadores rurales, de las mujeres amas de casa, de los que se sentían inseguros e injusticiados por una forma de opresión que les arrebatava “modestos derechos cotidianos que garantizan su condición de hombres (aunque fuesen subordinados), que creía[n] poseer y poder reivindicar” (HOBBAWN, 1982, p. 17).

Los linchamientos estudiados son un tipo de revuelta popular contra una situación de injusticia que no se vive como injusticia de clase, en la que las relaciones de trabajo pasan de largo, mientras que las cuestiones de desigualdad política y económica están muy presentes en el sentimiento de indignación social. Lo que los diferencia es la ausencia de la violencia física –o un uso muy limitado de ella– contra personas en los motines europeos, donde los blancos de destrucción eran cultivos, máquinas agrícolas, almacenes, depósitos de alimentos o comercios, mientras que en los linchamientos la

exacerbación de la violencia por el sufrimiento del cuerpo del otro es el centro de la acción.

E. P. Thompson (1979), también sobre el método de análisis de los motines, reivindica la perspectiva del relativismo cultural, confiriendo a los sujetos históricos una racionalidad a través del concepto de legitimación. Para el autor, los hombres y mujeres que originaban una revuelta, en el contexto de la revolución industrial europea, creían estar defendiendo derechos y costumbres tradicionales, en general, consensuados en la comunidad y, a veces, hasta entre las autoridades locales. A fin de estudiar las bases de legitimidad de aquello que llamó de economía moral de los pobres, Thompson (1998) prestó atención a las normas tradicionales reivindicadas en sus contextos, las imágenes predominantes sobre comerciantes, panaderos y molineros, los derechos reivindicados por los sublevados y los límites morales no sobrepasados. El concepto de conflicto de legitimidades se refiere a la tensión entre normas tradicionales y modernas, que caminan hacia una solución radical en los momentos de crisis.

El recorrido por la literatura sobre revueltas populares ilustró el tratamiento de los linchamientos como manifestación de un conflicto de normas, un conflicto de racionalidades, que tal vez no encuentre expresión en otras formas de lucha y no tenga lugar entre las instituciones que se fortalecen en las periferias de la sociedad brasileña. ¿Qué valores, entonces, se están negociando a través de la práctica de linchamientos? ¿Contra qué se rebelan los que deciden tomarse la justicia por su cuenta?

Una caracterización de los linchamientos en Brasil

Los linchamientos son prácticas colectivas

de ejecución sumaria de personas consideradas criminales.⁹ Su característica es ser una acción única: el grupo linchador se forma en torno a una víctima y, después de la acción, se disuelve. Por eso esas prácticas son comúnmente tratadas como espontáneas y sin previa organización. Pese a todo, los participantes pueden planear, organizar y prever el resultado.

A pesar de no ignorar las dimensiones irracionales que están envueltas en la ejecución de la punición, se busca aquí considerar la razón cultural (SAHLINS, 1979) que orienta a los agentes involucrados, que legitima su práctica para sí y ante el grupo más amplio al cual tienen como referencia. Con inspiración en Norbert Elias (1990), se concibe que la propia manifestación de las emociones y de la irracionalidad se modela por el proceso cultural. La tolerancia a ciertos actos y situaciones es un proceso histórico, en el que las estructuras sociales se combinan con mayor o menor control de las emociones. Siendo así, se cree que la tolerancia a la emergencia de lo irracional es una actitud que se orienta por la razón cultural.

Estas acciones ocurren, en su mayoría, en áreas de alta concentración urbana, pero una parte representativa tiene lugar en ciudades pequeñas y hay también linchamientos en áreas rurales. De 1980 a 2006, se recogieron noticias sobre 1.179 linchamientos en Brasil (NEV/USP), generalmente motivados por el acontecimiento de un delito de sangre-homicidio, latrocinio, violación seguida de muerte- (25%), violación (22%) o por otros delitos contra la persona. Pero hay también linchamientos motivados por delito de robo (26%), invasión de de residencia y hasta corrupción en los ayuntamientos.

En las periferias de las grandes ciudades y en los municipios pequeños predomina un tipo de acción practicada por un grupo de personas que se conocían al menos de vista. Son habitantes del propio lugar que se asocian con sus vecinos para realizar acciones violentas con el objetivo de devolver el orden a la zona. Este tipo de práctica es más frecuentemente cuando es detonado por un delito de sangre, al paso que los linchamientos característicos de los centros de las grandes ciudades, en que los participantes no se conocen, son más comúnmente motivados por un delito contra la propiedad

Aproximadamente un tercio de los linchamientos informados sucedió en comisarías y puertas de tribunales de justicia, cuando el linchado ya está bajo la responsabilidad de las instituciones oficiales de control social y punición. Esos casos indican que, más allá de una reacción instintiva de venganza inmediata ante el crimen, el linchamiento es una manera de punición que se contrapone a las instituciones del Estado, o bien porque existe una desconfianza con relación a la eficiencia de la policía y de la justicia en contener la criminalidad, o bien por la reivindicación de otras formas de hacer justicia. En algunos de estos casos, la población cuenta con el apoyo de las propias autoridades públicas.

En prácticamente la mitad de las acciones la víctima se salvó por la intervención de la policía, que la rescató y dispersó al grupo. Sin embargo, pocos casos de linchamiento son llevados al sistema de justicia para declarar culpables a los linchadores de homicidio o lesiones corporales y son rarísimos los casos de juicio o prisión de linchadores. Dos son las explicaciones posibles para la ausencia de incriminación en los lincha-

mientos. La primera, de orden más práctica, es la de que, por tratarse de una acción colectiva, es mucho más difícil identificar a los participantes y dar continuidad al rito judicial. La otra explicación posible es la de que las autoridades públicas y la comunidad no quieren ver a los linchadores presos, pues ven legitimidad en esas prácticas.

Los casos estudiados

Caso de Ribeirão Pires (1982)

El linchamiento sucedió en el contexto de una intensa movilización de los convecinos en torno al problema de la seguridad en un barrio de reciente ocupación, alejado del centro del municipio. Perteneciente a la Región Metropolitana de São Paulo, Ribeirão Pires era una ciudad pequeña que fue siendo incorporada a la metrópoli debido al crecimiento del polígono industrial conocido como ABC¹⁰ y, aunque cuenta con alguna actividad industrial, su ocupación fue caracterizada como la de una ciudad dormitorio, esto es, lugar de residencia de trabajadores sin especialización o con baja cualificación, empleados en las industrias de otras ciudades. Casi el 30% de la población estaba compuesta por migrantes con menos de diez años de residencia en la zona y el 65% de los habitantes tenían una edad inferior a los 29 años. En todo el municipio la infraestructura urbana era precaria, pero particularmente en los barrios creados en aquel momento. El barrio donde ocurrió el linchamiento era un denso bosque de vegetación atlántica, parte de la Sierra del Mar, hasta el final de los años 70, cuando se iniciaron las primeras asignaciones de parcelas, la deforestación y la construcción de las primeras residencias. En 1982, por lo tanto, aún había áreas de bosque y terrenos desocupados, las casas estaban esparcidas, no había asfalto, iluminación en las calles ni saneamiento básico, lo que contribuía a la sensaci-

ón de que el lugar era una especie de tierra sin ley. Pero, ya en esa época, sucedían muchos crímenes en el barrio y la vigilancia era extremadamente deficiente. Entre 1981 y 1998, hubo un aumento del 257% en los homicidios dolosos y, en 1982, sólo el 21% de todos los casos policiales llegaron a constituirse en indagaciones policiales.

A pesar de la intensa agitación política de aquel momento en la zona, la principal preocupación de los habitantes del nuevo barrio era la criminalidad. Las residencias invadidas por ladrones, que atracaban también a la gente que iba o volvía del trabajo, de la escuela o de las tiendas y, según relatos, hasta las compras que se hacían para las horas de las comidas eran robadas. Por cuenta de tanta inseguridad había un “toque de queda” informal al anochecer y los residentes se encerraban en las casas.

Se organizó un grupo para pedir medidas a las autoridades y, en paralelo, se formó un grupo de patrullaje de las calles, con turnos entre los habitantes. En la noche del linchamiento, varios grupos de cuatro o cinco hombres hacían ronda por las calles. Refiriéndose a estos grupos de ronda, un reportaje de periódico los caracterizó como un grupo de exterminio llamado “Justicieros del Parque Alianza”, que contaría con 100 participantes. En las declaraciones a la policía y en las entrevistas no se confirmó la existencia del grupo de exterminio, y sí se reconoció el suceso del linchamiento. La Policía Civil, días antes, había realizado una ronda en el barrio, aprehendiendo armas y llevando a la prisión a algunos atracadores, pero su presencia no era constante y una semana después sucedió el linchamiento. Uno de los grupos de patrulleros habría retenido a dos hombres sospechosos de un atraco y alertado a los demás grupos.

Con el gran tumulto en las calles, otros residentes salieron de las casas armados para ayudar en la ejecución de los malhechores. Los chicos muertos tenían 21 y 16 años, uno negro y otro blanco, residentes en las inmediaciones. En el momento de los hechos y en el de la llegada de la policía, dos o tres habitantes declararon tener certeza de haber sido sus víctimas, sin embargo, en el discurrir de las investigaciones policiales, esa certeza no fue confirmada y, al final de las investigaciones, no fue recogida una sola prueba de la implicación de los jóvenes muertos con actividades delictivas. En las averiguaciones policiales fueron acusados 22 vecinos del Parque Alianza y otros tantos fueron oídos como testigos. El proceso penal tramitó por muchos años, pero los reos nunca fueron a juicio por falta de pruebas.

Entre los entrevistados, se expresó el apoyo a la acción del linchamiento de cara a la gravedad de la situación vivida en aquel momento, superada a partir de entonces, haciendo que el barrio fuese considerado tranquilo en los años 90. Sin embargo, otras formas de ejecución sumaria privada fueron desaprobadas, mostrando que la acción colectiva ocupa un lugar diferenciado de otras formas de violencia en el imaginario de aquella población. Hay algún consenso en torno a la legitimidad del uso de la fuerza para la defensa personal y de los familiares y es muy baja la credibilidad de la policía, asociada a abusos de poder, violencia, corrupción, lazos oscuros con comerciantes para la protección de la propiedad privada, discriminaciones raciales y de clase.

Caso de Campinas (1985)

El caso ocurrió en la periferia de Campinas, la mayor ciudad del interior de São Paulo, en un barrio formado por el traslado de los residentes de

un barrio de chabolas a unas parcelas en los límites del área urbana, con red de agua, alcantarillado y luz, sin asfalto. El barrio ya nació con problemas de convivencia entre “residentes” y “malhechores”. Aunque eran igualmente vecinos del barrio, en los relatos recogidos durante la investigación los individuos identificados con la práctica de actividades delictivas no reciben la designación de “residentes” y constituyen, de otro modo, una categoría contrapuesta a ésta. A la categoría de residentes pertenecen los “padres de familia”, los “hombres de bien”, las “personas honestas” y los “trabajadores”. Por otro lado están los “marginales” y los que “no valen”¹¹, que cobran “peaje” de los residentes, esto es, extorsionaban dinero mediante la amenaza física. Eran frecuentes los atracos, robos en casas, saqueos a camiones repartidores de bombonas de gas, amenazas de muerte, violaciones y asesinatos. La presencia de la policía era intermitente y producía persecuciones y tiroteos. La inseguridad era descrita como grave y crítica. Es consenso entre los habitantes que la violencia no fue erradicada, pero se redujo sensiblemente y el linchamiento fue un punto de inflexión en ese cambio, siendo, para algunos, el punto extremo de la violencia y, para otros, la razón de las mejoras, conquistadas gracias a la limpieza promovida por residentes hartos de la opresión. El suceso del linchamiento, pese a todo, contribuyó para aumentar el estigma de violencia del barrio en toda la ciudad, hasta el punto de haber a quien no le guste revelar que vive en él.

El linchamiento ocurrió en un bar y tres muchachos murieron (entre 17 y 20 años) y otro quedó gravemente herido. Habría sido motivado por la amenaza de violación hecha por el grupo de los “malhechores” a una chica, sobrina del dueño del bar. La amenaza movilizó a un grupo

de mujeres a luchar por una mayor presencia de la policía en el barrio. Visitaron a las autoridades de seguridad y a un locutor de radio, siendo informadas de la imposibilidad de incrementar la presencia policial. Ante eso, los parientes de la chica se armaron y capturaron a los muchachos. Algunos compañeros habrían intentado rescatarlos, pero la multitud era numerosa y comenzaron a atacarlos con piedras.

El padre y el tío de la chica amenazada fueron señalados como líderes de la acción –también tenían registros criminales (pero no eran considerados bandidos)-. La policía acusó a ocho personas por el linchamiento, pero no se tiene noticia de condena. Después del linchamiento habría habido represalia y varias casas habrían sido invadidas e incendiadas, provocando la fuga de diversas familias, que nunca más habrían regresado al lugar. Tras la salida de esas familias y la prisión de algunos infractores, un nuevo equilibrio de relaciones parece haberse establecido en el barrio, basado en un pacto de convivencia en que los infractores no cometen crímenes contra los residentes conocidos y a cambio no son denunciados a la policía.

La institución policial está muy mal vista en la localidad, donde se cree inadecuado llamarla, pues los policías no sabrían hacer la necesaria distinción entre los “residentes” y los “malhechores”, tratando a ambos con violencia y falta de respeto. Los entrevistados relataron experiencias de vida marcadas por episodios de violencia y por la gran incredulidad en las instituciones públicas de seguridad y justicia.

Caso de Mauá (1989)

El caso ocurrió en un barrio de la periferia de Mauá, Región Metropolitana de São Paulo,

con alta densidad demográfica. En los años 80, la tasa de crecimiento de la población fue de 26% y casi el 14% de los habitantes eran migrantes, con menos de diez años de residencia en la localidad. Los jóvenes con menos de 29 años representaban el 65% de la población. La infraestructura urbana era precaria y los índices de escolarización proporcionalmente bajos. Entre 1981 y 1988, el índice de homicidios creció en 564%. En 1989, el 14% de los casos policiales registrados fueron objeto de investigación formal.

El conflicto ocurrió en el límite de la zona urbana de Mauá, en un barrio periférico con población de bajo poder adquisitivo, viviendo en modestas viviendas autoconstruidas. No había ninguna calle asfaltada, red de alcantarillado ni iluminación pública. El linchamiento ocurrió en el patio de una casa de madera levantada en un terreno ocupado ilegalmente; todo el barrio ostentaba una dudosa situación jurídica por situarse en zona de protección de los manantiales. Muchas personas presentes en el lugar tenían relaciones de parentesco entre sí y eran migrantes de un origen común. Por lo tanto, todos se conocían.

Ese clima comunitario tiene importancia en la evaluación del barrio como un lugar tranquilo, donde los niños pueden jugar en la calle. Los mayores problemas eran relativos a la dificultad de acceso a los servicios públicos. La vigilancia fue evaluada como ineficiente, mientras que la presencia policial no era bien vista y predominaba entre los entrevistados la opinión de que ésta sólo debía solicitarse como último recurso. La justicia oficial se consideraba buena y deseable, pero muy alejada de la realidad local, poco conocida. La tranquilidad presente fue contrastada, por los habitantes, con un pasado de violencia

vivido, cuando había malhechores que vivían en el barrio, atraían peleas y a personas indeseables, despertando el miedo en los habitantes. El linchamiento habría sido el límite para la reducción de la violencia criminal en el barrio.

Uno de esos malhechores, un vagabundo, habría sido linchado por un grupo de personas venido de un barrio vecino en busca del acusado por violación y muerte de una joven. Unánimemente, la violación fue citada por los entrevistados como el crimen más grave que existe; la violencia contra la joven provocó la conmoción local. Llamaron a la policía pero ningún acusado fue identificado o preso, como era la expectativa de los vecinos y parientes de la víctima. Tras el entierro, un grupo posiblemente liderado por el novio de la chica decidió ejecutar a los dos supuestos autores, que fueron muertos en sus respectivas residencias en presencia de sus familias. Se instauró una investigación policial para averiguar esas muertes, pero ninguno de los muchos testigos convocados afirmó conocer a los linchadores. Sólo después de cinco años los familiares de uno de los muertos contaron a la policía haber visto al novio de la chica liderar al grupo, y aparecieron informaciones mostrando que él también estaba involucrado en actividades criminales. Las investigaciones no fueron conclusivas para la punición de los linchadores. Las dos víctimas del linchamiento eran infractores conocidos y uno de ellos había estado preso. Vivían con sus esposas, hijos, padres y hermanos; uno era migrante, de 38 años, y el otro tenía 23 años, ambos negros. Según los vecinos, no practicaban acciones criminales en el barrio y algunos no creían en su culpabilidad en el caso de la violación. Por eso, el linchamiento fue desaprobado por algunos, aunque la revuelta de la familia de la víctima y su acción violenta

esté dotada de legitimidad, sobre todo porque la policía no demostró ningún interés en el caso.

Las relaciones de contraprestación entre la vecindad hicieron que la viuda del linchado pudiese contar con la ayuda de los vecinos para alimentar a su familia con las donaciones que pasó a recibir.

Caso de São Paulo - Jardim Miriam (1982)

En el Jardín Miriam, Zona Sur de São Paulo, el 18 de mayo de 1982, un hombre mató y descuartizó a su sobrina de nueve años y enseguida fue linchado. Era blanco, de 33 años, soltero, ayudante de albañil desempleado, vivía con sus padres y hermanos, era alcohólico y tenía actitudes violentas. Los más próximos estaban al tanto de una serie de desentendimientos en el seno de la familia y algunos casos de agresión ya habían llegado al conocimiento de la familia. El hombre ya había amenazado a la hermana y, cuando se percibió la desaparición de la niña, las sospechas recayeron inmediatamente sobre él. Los vecinos y familiares residentes en el entorno se movilizaron para las búsquedas de la niña desaparecida y retuvieron al acusado hasta la llegada de la policía. El cuerpo fue localizado por el grupo de vecinos y conocidos en el matorral de las orillas de un arroyo, y se empezó a hablar de violación. Fueron juntándose más personas en el lugar, componiendo una escena de fuerte insurrección. Al mismo tiempo que los habitantes hallaban el cadáver de la niña, la policía conseguía la confesión del autor sobre dónde habría abandonado el cuerpo y lo llevó a ese lugar, donde se toparon con la multitud. El pequeño contingente policial no consiguió evitar que la turba sacase al detenido del vehículo y lo golpearan

duramente, aunque logró dispersar al grupo y rescatar al herido, llevándolo a urgencias, donde falleció poco después.

El Jardín Miriam, en la época de ese acontecimiento, era un barrio mejor estructurado que los demás incluidos en la investigación, aunque estuviese compuesto por población de baja renta, con condiciones de vida bastante inferiores a las de las regiones centrales de la ciudad y contase con servicios urbanos aún muy precarios. En aquel momento, la localidad estaba a medio camino entre un pasado de tranquilidad y mucha solidaridad entre los vecinos, a pesar de la dureza de la vida en una ciudad aún desorganizada, y un presente marcado por el miedo al crimen, por el crecimiento de las tasas de homicidio y por la frecuencia de los delitos patrimoniales, vividos principalmente en los comercios. Esa transformación con la explosión de las periferias y la llegada de millares de nuevos habitantes, pareció forzar a los antiguos a la convivencia con extraños y con el miedo a la criminalidad. Pero en aquella noche de 1982 fueron las redes de parentesco, vecindad y vivencia religiosa la primera instancia movilizadora a la hora de la necesidad. Ante la gravedad de la desaparición de una niña, mucha gente que no tenía contacto directo con la familia afectada se dispuso a ayudar en las búsquedas, convocados por sus vecinos y parientes. Esa instancia fue considerada legítima ejecutora de la justicia, a pesar de la presencia de la policía en la escena. En este caso, a diferencia de los demás, no es la ausencia de la policía la que hace aceptable el linchamiento, sino la certeza de que la muerte violenta es la única punición adecuada para quien comete el peor de los crímenes, aunque allí como en otros lugares la evaluación de la actuación de la policía, sobre todo en un momento de aumento en los índices

de crímenes, haya sido fuertemente negativa. Finalmente, las narraciones sobre la participación de la propia familia del acusado en el linchamiento, -versión rebatida por las averiguaciones policiales, pero comúnmente aceptada por los entrevistados- confiere una dosis extra de legitimidad a la acción violenta, ya que todo en ese caso empieza y termina en la familia, como grupo de pertenencia y protección, como lugar de conflictos, como instancia de resolución y justicia.

El campo de resolución de conflictos en una metrópolis en profunda transformación

El telón de fondo común a los cuatro casos presentados es la profunda transformación de una sociedad que conoció una modernización económica intensa y extremadamente rápida, en un tiempo que no sobrepasa tres décadas. Un cambio vivido en un periodo de dictadura militar, en el que los canales de participación popular en las decisiones públicas estaban prácticamente extinguidos y los intensos y serios conflictos entre individuos y grupos sociales no encontraban vías de canalización y negociación en las instancias oficiales de justicia.¹²

Los cuatro barrios eran todavía nuevos cuando los hechos relatados ocurrieron o habían sufrido una reocupación reciente. La descripción de las condiciones de vida en los barrios durante los años 80 deja ver la falta de preparación de la metrópolis para recibir en tan poco tiempo tamaño contingente poblacional. Fuera del territorio de sus lugares de origen, de procedencia muchas veces rural, de comunidades pequeñas, con perfil moral conservador, ejerciendo actividades económicas aún muy regidas por el ritmo de la naturaleza, los individuos cuyas historias se cuentan por medio de los casos estudiados fueron reubicados

en la gran ciudad (lo que afecta también a los que en ella ya estaban), en los barrios de la periferia industrial, insertados en la lógica del trabajo operario –y en contrapartida, en el desempleo – y en la lógica universal del consumo, por la cual los individuos son jerarquizados.

La década de los 80 conoció la exacerbación de los conflictos generados por la reubicación de la población, por la modernización económica y por el definitivo cambio de los perfiles económicos y sociales en Brasil. La recepción de la gran ciudad a los recién llegados no fue nada acogedora. Si en el inicio del proceso la economía crecía y había oferta de empleo, a esa altura el estancamiento ya se traducía en crecimiento del desempleo, inflación altísima, “aprieto salarial” y “carestía” (en el lenguaje de la época). Al final de la década, llamada de “perdida”, ya se notaban las primeras señales de la transformación económica global, que “desindustrializaría” la metrópolis paulista, reconfigurando nuevamente, en cuestión de años, el perfil de la fuerza de trabajo, haciendo que también los años 90 fuesen de gran incertidumbre económica.

Los asentamientos humanos conocieron la máxima precariedad, toda la red urbana tuvo que ser negociada y disputadas las inversiones públicas, cuya tendencia era de concentrarse en las áreas más céntricas,¹³ donde residían las clases mejor organizadas política y económicamente. Desasistidos de todas las políticas sociales y urbanas, como educación, salud, transporte, iluminación, saneamiento –aquellas clásicamente consideradas las más importantes para la prevención de la violencia-, los habitantes de los nuevos barrios aún estaban desasistidos de las clásicas políticas de control social formal, como

vigilancia policial y acceso a la justicia. En un escenario como este, no sorprende que tales áreas fuesen las primeras afectadas del crecimiento de la violencia urbana en las metrópolis brasileñas durante las décadas de los 80 y 90 del siglo XX, especialmente para el estallido en los índices de homicidios (afectando preferentemente a jóvenes pobres de las áreas de periferia) y robos. De cierta manera, esos residentes fueron los primeros a accionar la alarma por la aparición de un nuevo fenómeno de la violencia urbana y los últimos a incluirse en las políticas de prevención y reducción de crímenes.

Es necesario, por lo tanto, localizar esa experiencia en una organización social jerárquica, desigual y autoritaria, en la que los que viven en esos barrios ocupan las posiciones más bajas, en un contexto en el que la desigualdad está reforzada, por un lado, por el aumento de la desigualdad económica causada por la modernización y, por otro lado, por la distribución desigual de los efectos del crecimiento de la violencia y de los recursos para enfrentarla.

El análisis de las entrevistas recogidas en los años 90 permite percibir que, según la interpretación local, el suceso de los linchamientos no está disociado del proceso más amplio del crecimiento de la violencia en el periodo y del reconocimiento de que tanto los efectos del fenómeno como los obstáculos para enfrentarlo inciden con mayor peso sobre la población que tiene los menores recursos políticos de negociación pública de los conflictos. La legitimación de la acción colectiva violenta gana terreno no necesariamente por causa de una adhesión maciza a prácticas como la pena de muerte y la venganza privada (lo que no quiere decir que ésta también pueda darse), sino

como el reconocimiento de que la reacción a la violencia es legítima y necesaria y los caminos de la justicia oficial están bloqueados.

No se trata de creer que los linchamientos puedan ser comprendidos como simples efectos de condicionantes estructurales, pero tampoco se puede negar la existencia de una configuración estructurada para limitar y reforzar las respuestas a los conflictos. De otra forma, nos estaríamos arriesgando a comprender el linchamiento como resultado exclusivo de dinámicas locales típicas de población con bajo grado de civilización. Aquí, al contrario, se llama la atención sobre la percepción de los efectos de los procesos de modernización que avivan conflictos interpersonales y favorecen el recurso a la violencia. Está claro que los linchadores, sus apoyadores y también sus críticos no son autómatas de las estructuras sociales, sino que reconocen e interpretan la realidad en la que viven y evalúan las condiciones de acción. Así, llama la atención en el análisis del material recogido en las entrevistas la falta de consenso en torno al apoyo a la venganza privada y al uso de la violencia, conviviendo codo con codo con el apoyo episódico a los linchadores, ya sea como una adhesión explícita, o como la empatía frente a una situación descrita como sin salida;¹⁴ asimismo merece destacarse la asociación entre el apoyo dado a los linchadores y la descripción de las duras condiciones de vida en el barrio, sobre todo en lo que atañe a la falta de seguridad.

En los cuatro casos analizados, el linchamiento aparece en respuesta a la consumación de un crimen considerado muy grave o de una secuencia de crímenes que despiertan la rebelión de la población local. En los casos de Ribeirão Pires y Campinas, se observa un ambiente de

enfrentamiento entre “residentes” y “malhechores”: los relatos remiten a la ausencia de vigencia de las leyes y a un grave sentimiento de inseguridad, alimentado por informaciones y rumores cotidianos y tentativas frustradas de sensibilizar a las instituciones de la seguridad pública para la gravedad y la complejidad de la situación. La dinámica de ese enfrentamiento se desarrolla durante meses e incluso años, sirviendo como referencia para la definición de las identidades locales y la compartición de valores; mientras tanto, esa realidad era invisible para los actores de la seguridad pública, que, en las situaciones en que se hacían presentes, registraban la imposibilidad de acción o eran acusados de no saber reconocer la tan celosamente marcada distinción entre residentes y malhechores, dando a todos un tratamiento uniforme y reprobado por la opinión local (“malhechor el que es malhechor, no los paran a ellos para hacerles eso [cacheos vejatorios], sólo a nosotros que no tenemos nada que ver”, dijo un joven de Campinas, al explicar por qué no confía en la policía).

Una antigua vecina de Ribeirão Pires recuerda: “Virgen Santa, no salíamos de la comisaría. Hubo casas aquí que se llevaban hasta al perro”. No obstante, el recurso a la policía era poco eficiente porque “la policía decía que no tenía medios de dar escolta para todo el mundo, [...] no tenían medios para estar en el barrio veinticuatro horas y sabemos que es verdad que no”.

En Campinas fueron frecuentes las reclamaciones sobre la discriminación social con que los policías tratan a los residentes pobres de la periferia y muy acentuadas las experiencias personales con la violencia sin la mediación de las instancias estatales. Con relación al propio conflicto que de-

sencadenó el linchamiento, se cree que “si la justicia hubiese hecho lo que debía, no habríamos llegado a aquella situación”. Fueron hartamente relatados, por todos los entrevistados, diversos motivos para que la población de los barrios pobres no confíe en la policía.

Los casos de Mauá y Jardín Miriam no dejan entrever tan claramente una crisis aguda de inseguridad, pero fueron detonados por el acontecimiento del tipo de crimen que se considera más grave –violación con muerte, agravado en el segundo caso por el hecho de que la víctima era una niña de nueve años y porque su cuerpo fue descuartizado-. En los dos casos se llamó a la policía, pero en Mauá no correspondió a las expectativas de una represión ágil, transmitiendo la sensación de descaso –sensación común en la evaluación de los entrevistados sobre el trabajo policial-. En el Jardín Miriam, llamaron a la policía como segundo recurso (el primero fue la red de vecindad) y ésta fue incapaz de mantener el control de la situación. En los dos lugares, los residentes entrevistados tejieron duras críticas al trabajo policial y mencionaron el sentimiento de desprotección frente al crimen y el escepticismo para con las instituciones oficiales.

A pesar de la unanimidad de las duras críticas a la calidad del servicio policial prestado, todos los entrevistados creen que la policía tiene un importante papel que desempeñar en la seguridad y debería ser el primer recurso para la resolución de un conflicto grave. Considerando el discurso ideal de los entrevistados sobre la resolución de conflictos, la policía y la justicia deberían tener el monopolio del tratamiento de crímenes. No es verdadero, en ese nivel de discurso, que haya un conflicto de valores y una protesta contra las instituciones esta-

tales como principales mediadoras de conflictos; al contrario, lo que se reivindica es la mejora y ampliación de sus servicios. Las críticas y la indignación son exteriorizadas al abordar las experiencias concretas con los conflictos criminales vividos por los entrevistados y por las personas próximas. Así, el campo de la resolución de conflictos presenta una ambigüedad entre el discurso ideal a respecto de la justicia estatal –institución poderosa, neutral en el litigio, con igualdad de acceso para todos, rapidez, seguridad, certeza y rigor- y la experiencia concreta de los individuos –ineficiencia de las instituciones, frustración de las expectativas y presencia de acciones privadas.

En el plano del discurso sobre lo ideal, el recurso a la violencia parece tener poco prestigio como salida para tratar con el crimen, mientras tanto, en la medida en que las experiencias concretas se activan, se va mostrando que la violencia puede venir a prestar buenos servicios, tanto o más eficaces cuando más aguda sea la crisis. En los tres primeros casos presentados, incluso desaprobando el recurso a la violencia como legítimo, se considera que fue eficaz para la mejora de las cuestiones de seguridad en el barrio. Esa grabada experiencia de eficacia se contrasta con la ineficiencia de la policía y la ausencia de jueces, fiscales y abogados. De otro modo, incluso al discutir casos concretos, la mayoría de los entrevistados desaprobó acciones de venganza privada, de ejecución de criminales, la adopción de la pena de muerte y hasta la violencia policial –aunque existan simpatizantes de las soluciones violentas radicales, esto está lejos de constituir un consenso en torno a valores antiilustrados.

Para dibujar esa conclusión, fue muy significativo investigar hasta qué punto los mecanismos

tradicionales de venganza privada basada en la familia estaban presentes en el imaginario sobre la resolución de conflictos y cómo su eficacia se evaluaba. Está bien que haya un consenso en torno a la legitimidad del papel de la familia como agente de venganza. Las víctimas de los casos de violencia relatados casi nunca son sólo individuos, sino también los familiares de la víctima aparecen como las víctimas directas, sobre todo cuando se habla de crímenes de sangre y sexuales o delitos patrimoniales que afectan al sustento de la familia, como robo del salario de los trabajadores y la invasión de sus residencias. Los cuatro casos relatados se enmarcan en un campo de resolución de conflictos en el cual el Estado es descrito como ausente y la familia como presente. Y esa familia—exactamente lo que llamó la atención sobre esos casos específicos— establece relaciones múltiples de contraprestación con los vecinos, en los que las categorías de vecino y pariente son muy cercanas e intercambiables, permitiendo reconocer la existencia de una comunidad en el barrio. Una comunidad que fue formándose desde la llegada al barrio, cuando una familia se instala y permite la venida de nuevos miembros para residir en las cercanías, y el acercamiento a los vecinos también recién llegados, con trayectorias semejantes y problemas comunes que enfrentar. Una comunidad que va acogiendo a sus miembros a partir de la referencia familiar y se va diferenciando de otros que están en el barrio, como los malhechores, por ejemplo.

Así, la ocupación de las periferias, sin perder de vista sus condiciones extremadamente precarias, no sucedió tan sólo en el espacio árido de la ausencia del Estado, sino también en función del acogimiento proporcionado por las redes de relaciones comunitarias.

El reciente abandono de un mundo rural en descomposición, donde los códigos de venganza privada basados en la familia aún estaban presentes, fue aún revestido del amortecimiento ofrecido por la protección de la familia. Aún con todo, la descomposición del mundo rural—esa hipótesis de José de Souza Martins (1996)— retiró las bases de la sociabilidad tales como la familia extensa, el compadreo y la cooperación vecinal, en la que se basaba el derecho tradicional de la venganza privada. De suerte que, entre los entrevistados, la acción individual de venganza privada se considera extremadamente arriesgada e indeseable, por exponer al individuo y a su familia a riesgos de represalias y a una gran posibilidad de caer en manos del sistema criminal, o—lo que sería aún peor—darnificarse ante la justicia divina. El peso moral de la venganza privada en la sociedad de los individuos—donde la presencia del Estado, incluso rarefacta, puede hacerse sentir—es demasiado grande para que esa vía de resolución de conflictos sea largamente legitimada (en las palabras de los entrevistados, “como poner la cabeza sobre la almohada” o “mirar a los hijos”, sabiendo que “uno se ha igualado al criminal”). En esa hora, pensando en sintonía con Martins, los vecinos y amigos del barrio actúan en el sentido de compensar las transformaciones sociales de la familia que inviabilizaban la permanencia del sistema tradicional de venganza.

La justicia popular de base comunitaria, observada a través de los casos expuestos aquí, es una forma de resolución de conflictos que se basa en reglas cotidianas, no ya las mismas reglas tradicionales de la venganza privada, eficaces sólo en una forma de organización social que ya no existe. La costumbre (THOMPSON, 1998) es un campo de experimentaciones que actualiza y reelabora

fragmentos del derecho tradicional y del derecho moderno (porque el Estado de derecho es rarefacto en esos lugares). La costumbre no es el apego a un orden social pasado, pero sí puede ser el campo de luchas por la construcción de una nueva configuración de fuerzas en el interior del barrio y de un nuevo tipo de articulación con lo restante de la ciudad y de la sociedad, ya que está obligado a tratar con la crisis de eficacia de dos sistemas jurídicos diferentes –el tradicional y el derecho estatal moderno–. Uno porque ya no se considera legítimo, el otro porque está atravesado por una lógica jerárquica que lo hace ineficiente, produciendo la marginalización y la exclusión de anchos continentes de ciudadanos de segunda clase.

Esa condición peculiar de exclusión en relación con los intereses cristalizados en las instituciones de la justicia oficial da sentido, para los agentes sociales estudiados, a la reapropiación de ciertos usos habituales, los cuales no son, por el carácter experimental e inestable de la costumbre, prácticas cristalizadas y estandarizadas, por eso es difícil en esos barrios llegar a un consenso sobre lo que hacer ante un delito de sangre. Los linchamientos no son formas fijas de punición que se repiten cada vez que un crimen ocurre, no son reglas, sino episodios de revuelta justificados por el grupo local en razón de su situación liminar.

La acción colectiva violenta es una forma de contornar la tensión entre la legitimidad y la ilegalidad de la venganza privada, diluyendo en lo colectivo la responsabilidad que muy difícilmente podrá ser atribuida a individuos, en un contexto en que la justicia pública se concibe como la mejor respuesta, pero una respuesta improbable para la protección de la vida y de los intereses de los pobres que viven en la periferia.

La descripción del campo de la resolución de conflictos se ha hecho compleja, ya que no se trata de simplemente aceptar la violencia cuando el Estado falla, o de aceptarla como parte de la naturaleza humana o como derecho tradicional. La perspectiva de los sujetos estudiados por esta investigación es la de quien en las franjas del Estado de derecho, imaginando lo bueno que sería estar incluido, pero sufriendamente constatando su condición marginal y relatando los efectos de la exclusión.

La conciencia de desigualdad transita hacia la conciencia de la injusticia social. Los blancos de la revuelta, sin embargo, son identificados como agentes estatales que deturparían la función idealmente concebida de las instituciones –no en los formuladores y ejecutores de políticas públicas excluyentes– y como los criminales individuales, agentes inmediatos y concretos de la violación de la seguridad de las familias locales. Y, por esa conciencia, la periferia urbana se reconoce como una realidad geográfica aparte, desprovista de la red urbana de los barrios centrales, pero también como una periferia política que no tuvo y no tendrá fuerzas para alterar los procesos por los cuales permanece recubierta por un Estado de derecho rarefacto. Por eso la revuelta elimina al enemigo concreto, pero no crea condiciones efectivas de participación en la formulación e implementación de políticas con efectos de reducción de la inseguridad.

Los linchamientos estudiados, entonces, aunque localmente interpretados como movimientos de sublevación contra la inseguridad y la ineficacia de las políticas públicas, constituyen una expresión conservadora, dado que no crean la posibilidad de contar con alternativas sociales para el futuro –la acción colectiva en ese caso se

encarga de las tareas despreciadas por las instituciones estatales, con la oferta de su propia justicia, pero no posee acción transformadora sobre las instituciones estatales. E, incontestablemente, no pueden ampliar el Estado de derecho, por ser su propia antítesis, curiosamente producida a partir de sus fragmentos.

Superar el impasse promovido por la reivindicación del orden a través del desorden, del imperio del derecho a través de la violencia, de la legalidad por actos ilegales, parece ser el gran desafío de la construcción democrática. Si los viejos consensos en torno al mecanismo de venganza familiar ya no pueden resolver cuestiones de una sociedad más compleja, con formas criminales

diversificadas, si ya no hay consenso sobre las exclusiones del sistema oficial de justicia, parece fácil llegar a la conclusión de que es el momento de volver a discutir colectivamente los consensos sobre el ejercicio del control social y ampliar el abarcamiento del Estado de derecho por medio de la incorporación de las demandas populares de seguridad, reduciendo la desigualdad política y reconstruyendo las políticas de seguridad y justicia en bases más igualitarias. Y si parece fácil ahora dar por finalizado el texto sociológico, la dificultad será repuesta con la pregunta sobre los caminos deseables para la acción democrática, transformadora, capaces de llevarnos, con la menor pérdida de vidas y libertades, a una sociedad más justa.

-
1. Una primera versión de este texto fue presentada en el seminario "Linchamientos en Maputo", de la Universidad Eduardo Mondlane, en Mozambique, en noviembre de 2007. Ligeramente modificada, se presentó en el Congreso Luso Afro Brasileño de Ciencias Sociales, en Braga, Portugal, en febrero de 2009.
 2. Consultar la instigadora investigación de Helena Singer (2003) sobre los discursos al respecto de los linchamientos apartados por defensores y críticos de los derechos humanos en artículos de periódico, textos científicos y por operadores jurídicos en los procesos penales instaurados para las averiguaciones de los hechos.
 3. Ver la referencia en el informe del Núcleo de Estudios de la Violencia al final.
 4. Esta investigación es resultado de la disertación de maestría defendida en el Departamento de Sociología de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de São Paulo, en 2001. El texto se publicó en libro (SINHORETTO, 2002).
 5. Consultar Bonduki y Rolnik (1979) y Maricato (1996).
 6. Ver Teresa Caldeira (1989) y (2000).
 7. Un ejemplo es Moisés (1982). Singer (2003), en su reconstrucción de los discursos, enfatiza la contraposición de las lecturas en las que los linchamientos serían una modalidad de protesta violenta no canalizada para las instancias políticas propias de la ciudadanía y aquellas en las que la violencia colectiva sería un medio de construcción de la organización política, una forma de ejercicio de la ciudadanía.
 8. Ver el primer artículo de Martins (1989) sobre el tema, sintomáticamente publicado en una revista de estudios de la migración.
 9. La caracterización de los linchamientos se basa en las informaciones contenidas en la Base de Datos de la Prensa del Núcleo de Estudios de la Violencia de la USP (www.nev.prp.usp.br).
 10. La región del ABC recibió este nombre a causa de las iniciales de los municipios de Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano do Sul. Allí se implantó, a partir de los años 50, la mayor base de la industria automovilística del país, cuyo crecimiento en la década de los 70 atrajo a millones de trabajadores de todos los lugares del país. Allí se originó un fuerte movimiento sindical, deflagrando huelgas que tenían como objetivo la mejora de las relaciones laborales, pero también luchas contra la dictadura y el crecimiento de la desigualdad provocada por una política económica que concentraba extremadamente las rentas. En 1978, las asambleas de huelguistas y los comicios reunían a centenas de millares de personas y el movimiento se tomó como un símbolo de la lucha por la democracia. De este movimiento surgió una renovación del sindicalismo y la fundación del Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores, PT), con Luís Inácio Lula da Silva (actual presidente de la República) como uno de sus principales líderes. Como resultado de la presión popular por la apertura del régimen, en 1982 fueron elegidos por voto directo gobernadores y diputados, con una victoria maciza de la oposición, marcando el inicio de la democratización política del país.
 11. Alba Zaluar (1984) observó, en un barrio humilde de Río de Janeiro, la misma política identitaria dividiendo a trabajadores y malhechores. El estigma de la criminalidad de esos lugares y los procesos de criminalización de la pobreza tornarían necesarios esos mecanismos identitarios como una forma de protección de los trabajadores pobres contra los prejuicios sociales y las arbitrariedades policiales. Pero son identidades que pueden ser reversibles en ciertas circunstancias, cuando se reconoce la identidad en la pobreza y en trayectorias personales de tránsito entre los dos grupos.
 12. A respecto del impacto de la ausencia de democracia y de la formación de una ciudadanía con recorrido histórico diverso al modelo marshalliano sobre el debilitamiento del derecho como lenguaje común y la deslegitimación del recurso a la justicia oficial, consultar la interpretación de Wanderley Guilherme dos Santos (1994).
 13. Sobre la historia y la lógica aglutinadora de las inversiones públicas y privadas en la red urbana en São Paulo, consultar la obra del urbanista Flávio Villaça (2003).
 14. Para ver un análisis detallado de las entrevistas y de las opiniones reflejadas en ellas, consultar Sinhoretto (2002).

Referencias bibliográficas

- Bourdieu, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- Bourdieu, Pierre; Chamboredon, Jean-Claude; Passeron, Jean-Claude. **A profissão de sociólogo**. Preliminares epistemológicas. Petrópolis: Vozes, 1999.
- Bonduki, Nabil G.; Rolnik, Raquel. **Periferias**: ocupação do espaço, reprodução da força de trabalho. São Paulo: Fausp, 1979.
- Caldeira, Teresa P. R. **Cidade de muros**. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp/Ed. 34, 2000.
- _____. Ter medo em São Paulo. In: Brant, Vinicius C. (Org.). **São Paulo**: trabalhar e viver. São Paulo: Brasiliense, p. 151-167, 1989.
- Durkheim, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Ed. Nacional, 1987.
- Elias, Norbert. **O processo civilizador**: uma história dos costumes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, v. 1, 1990.
- Hobsbawn, Eric J.; Rudé, George. **Capitão Swing**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982. [Original publicado em 1969].
- Le Bon, Gustave. **Psychologia das multidões**. Lisboa: Almanach Encyclopedico Ilustrado, 1908.
- Maricato, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- Martins, José de Souza. Linchamentos: a vida por um fio. **Revista Travessia**, 21-27, maio-ago. 1989.
- _____. As condições do estudo sociológico dos linchamentos no Brasil. **Estudos Avançados**, 9 (25): 295-310, set.-dez. 1995.
- _____. Linchamento, o lado sombrio da mente conservadora. **Tempo Social**, 8 (2): 11-26, out. 1996.
- Moisés, José Álvaro et al. **Cidade, povo e poder**. São Paulo: Cedec/Paz e Terra, 1982.
- Rudé, George. **A multidão na história**: estudos dos movimentos populares na França e na Inglaterra, 1730-1848. Rio de Janeiro: Campus, 1991. [Original publicado em 1964].
- Sahlins, Marshall. **Cultura e razão prática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- Senechal de la Roche, Roberta. Collective violence as social control. **Sociological Forum**, 11(1): 97-128, Mar., 1996.
- Singer, Helena. **Discursos desconcertados**: linchamentos, punições e direitos humanos. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2003.
- Sinhoretto, Jacqueline. **Os justiçadores e sua justiça**. Linchamentos, costume e conflito. São Paulo: IBCCRIM, 2002.
- Universidade de São Paulo. Núcleo de Estudos da Violência. **Continuidade autoritária e construção da democracia**: Relatório de Pesquisa n. 3. São Paulo, 1997. Mimeografado.
- Thompson, E. P. **Costumes em comum**. Estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.
- _____. **Tradición, revuelta y consciencia de classe**. Barcelona: Critica, 1979.
- Villaça, Flávio. A segregação urbana e a Justiça (ou a Justiça no injusto espaço urbano). **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 11, n.24, p. 341-346, jul.-set. 2003.
- Zaluar, Alba. **A máquina e a revolta**. Rio de Janeiro, 1984.

Linchamientos: inseguridad y revuelta policial

Jacqueline Sinhoretto

Resumo

Linchamientos: insegurança e revolta popular

O estudo de quatro casos de linchamento ocorridos em bairros populares de grandes cidades brasileiras (no Estado de São Paulo) permitiu observar conexões entre essas ações populares violentas e o contexto de crescimento da insegurança urbana, no período de intensa urbanização que marcou os anos 1980 no país. Procurou-se situar os linchamentos como formas de resolução de conflitos por meio da violência coletiva, uma alternativa de justiça legitimada por integrantes de redes comunitárias de vizinhança diante da falta de confiança no sistema estatal de segurança e justiça (que implementa políticas discriminatórias e desiguais) e também do esfacelamento das formas tradicionais de justiça privada baseadas na vingança. A ação coletiva violenta é uma forma de contornar a tensão entre a legitimidade e a ilegalidade da vingança privada, ao diluir no coletivo as responsabilidades penal e moral, pesadas demais para serem suportadas por indivíduos. É uma maneira conservadora de equacionar o conflito social por segurança, na qual os cidadãos assumem privadamente tarefas em que o Estado é omissivo, sem que consigam, com isso, modificar sua posição de exclusão na elaboração de políticas públicas de segurança.

Palavras-Chave: Linchamientos. Violência. Justiça popular. Administração de conflitos. Políticas de segurança.

Abstract

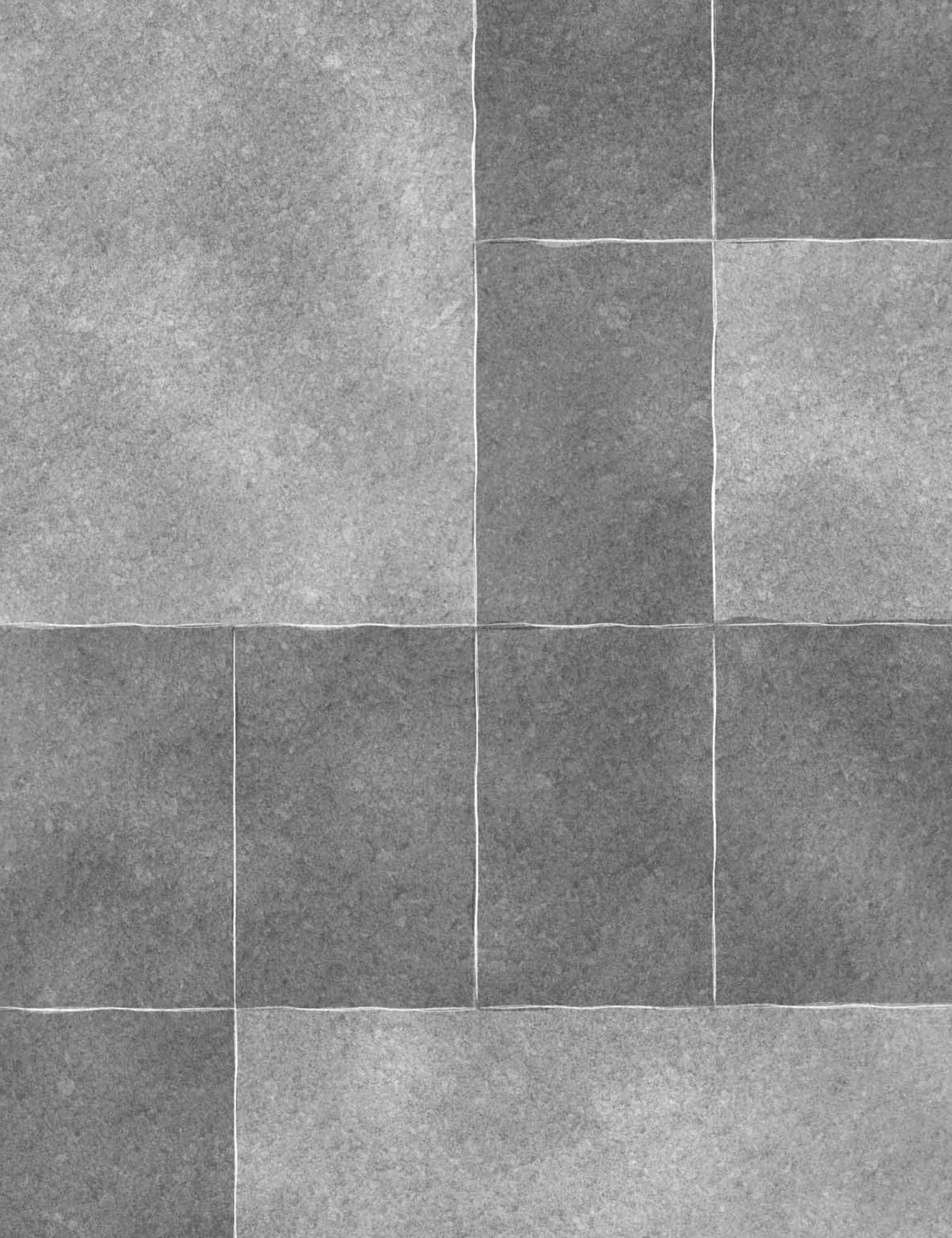
Lynching: lack of security and popular revolt

The study of four cases of lynching which took place in poor urban districts of major Brazilian cities (within São Paulo State) has brought to the fore connections between these violent popular acts and the context of the increasing lack of urban security during the era of intense urban development that marked the 1980s in Brazil. Lynching has been presented as a means of conflict resolution through collective violence, and an alternative form of justice legitimized by members of the neighborhood community networks amid a lack of confidence in the public system of security and justice (which implements policies underpinned by discrimination and inequality) and the demise of traditional forms of vengeance-based private justice. Collective violence is a means of bridging the gap regarding the tension between the lawfulness and lawlessness of private vengeance, by collectively diluting the criminal and moral liability which would prove too great a burden for any individual to bear. This represents a conservative approach to remedying the social conflict for security, in which citizens privately assume tasks in which the Public Authorities are absent, yet without this leading to any improvement in their condition of being excluded from public security policy.

Keywords: Lynching. Violence. Popular justice. Conflict management. Security Policies.

Fecha de recepción: 15/01/09

Fecha de aprobación: 11/02/09



Justicia Penal y Seguridad Pública en Brasil: causas y consecuencias de la demanda punitiva

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo es doctor en Sociología, profesor e investigador de los Programas de Posgrado en Ciencias Criminales y en Ciencias Sociales de la PUC-RS rgdeazevedo@uol.com.br.

Resumen

Este artículo se inicia con una síntesis descriptiva de la estructura formal del sistema de justicia penal en Brasil, para, a continuación, abordar las diversas dimensiones de acción de las instituciones de justicia y seguridad desde el período de la redemocratización, en la década de los 80, hasta el momento actual. Tomando como escenario el aumento de los índices de homicidio y las dificultades encontradas en la reestructuración de las fuerzas policiales para actuar en democracia, se busca identificar el impacto de la demanda punitiva sobre el funcionamiento del sistema de justicia, teniendo en cuenta la actuación del Ministerio Público y del Poder Judicial, así como el resultado del crecimiento de los índices de encarcelamientos sobre el sistema penitenciario. Como conclusión, se apunta la importancia de la actuación del Ministerio de Justicia y del Supremo Tribunal Federal para la contención de la demanda punitiva y la reestructuración de las instituciones de justicia y seguridad.

Palabras Llave

Justicia Penal. Seguridad Pública. Sistema Penitenciario. Demanda punitiva..

La justicia penal en Brasil: estructura formal

El derecho penal y procesal y el sistema de justicia penal constituyen, en el ámbito de un Estado Democrático de Derecho, mecanismos formativos e institucionales para minimizar y controlar el poder punitivo estatal, de tal forma que el objetivo de proteger a los ciudadanos contra los delitos sea ponderado con el interés por proteger los derechos fundamentales del acusado. Es tarea del derecho penal y del derecho procesal establecer los frenos que puedan atenuar los riesgos inherentes al desequilibrio de poderes entre Estado y ciudadano, acusación y acusado.

La estructura judicial brasileña tiene sus bases establecidas en el Capítulo III del Título IV de la Constitución Federal. En lo alto se encuentra el Supremo Tribunal Federal (STF), compuesto por once ministros nombrados por el presidente de la República, elección aprobada por la mayoría absoluta del Senado Federal. El Supremo acumula funciones que, en otros países, estarían divididas en por lo menos tres órganos: desempeña el papel de tribunal de última instancia para los juicios de recursos contra decisiones de los jueces y tribunales de instancias inferiores, ejerce la función de corte constitucional, por medio de las acciones directas de inconstitucionalidad, y, en tercer lugar, juzga originariamente las infracciones penales comunes de que sean acusados el presidente de la República, el vicepresidente, los miembros

del Congreso Nacional, sus propios ministros y el procurador general de la República (o fiscal general). Le compete también al STF el juicio originario, en las infracciones penales comunes y en los delitos de responsabilidad, de los ministros del Estado y de los comandantes de la Marina, del Ejército o de la Aeronáutica, así como el *habeas corpus*, siendo paciente cualquiera de las personas referidas, o cuando el coactor sea el Tribunal Superior, o aún cuando el paciente o coactor sea una autoridad o funcionario cuyos actos estén sujetos directamente a la jurisdicción del STF, así como la extradición solicitada por un Estado extranjero, la revisión criminal y la acción rescisoria de sus juzgados. En recurso ordinario, le compete al STF el juicio del *habeas corpus* decidido en una única instancia por los Tribunales Superiores, si la decisión es denegatoria.

Por debajo del STF, la Constitución establece también la competencia criminal para el Superior Tribunal de Justicia (STJ), el Tribunal Superior Electoral (TSE) o el Superior Tribunal Militar (STM), además de la división de la Justicia brasileña en Federal y Común. La primera está dividida en tres instancias –Justicia de 1^{er} grado, Tribunales Regionales Federales y Superior Tribunal de Justicia– y la Común se estructura en tres grados –Justicia de 1^{er} grado en los estados, Tribunales de Justicia en los estados y Superior Tribunal de Justicia–. La competencia de la Justicia Federal está establecida en los Artículos 108 y 109 de la Constitución Federal, quedándole a la Justicia Común la lla-

mada competencia residual. En los estados, la Justicia Común está estructurada de acuerdo a las Leyes Estatales de Organización Judiciaria.

El rito procesal estándar establecido por el Código del Proceso Penal se llama rito ordinario, para la investigación de los delitos castigados con pena de reclusión. Tras el ofrecimiento de la denuncia por el Ministerio Público (o Ministerio Fiscal), teniendo como base la investigación policial, se designa una fecha para el interrogatorio del acusado, para ofrecerse a continuación la “defensa previa” y cuando deberán estar listados los testigos de la defensa. Luego serán oídos los testigos de la acusación y de la defensa, abriéndose un plazo para los últimos requerimientos, alegaciones finales del Ministerio Público y de la defensa, viniendo después la sentencia, recurrible por apelación.

El rito sumario es válido para los delitos castigados con detención o prisión simple, caracterizándose por la concentración de los actos procesales y por la oralidad. Tras el recibimiento de la denuncia, siguen el interrogatorio del acusado y la audiencia de instrucción, debates y juicio.

Para los delitos llamados de menor potencial ofensivo, con pena máxima de hasta dos años de reclusión, la Constitución Federal autorizó la creación de los Juzgados Especiales Criminales, regulados por la Ley 9.099/95. En este caso, se exime la realización de investigación policial, existiendo la posibilidad de conciliación entre la víctima y el autor del hecho, para composición de los daños, así como de transacción ofrecida por el Ministerio Público para el cumplimiento

de medida alternativa sin reconocimiento de culpa, y aún la suspensión condicional del proceso, que vale no sólo para los delitos de competencia de los Juzgados, sino también para aquellos cuya pena mínima conminada sea igual o inferior a un año. En este último caso, el Ministerio Público propondrá la suspensión de dos a cuatro años, cuando el acusado no está siendo procesado o no haya sido condenado por otro delito. Sin no es el caso de ninguna de esas hipótesis, el proceso proseguirá con el ofrecimiento de la denuncia y el rito sumario, marcado por la oralidad y concentración de los actos procesales y prolación de la sentencia en audiencia.

La legislación procesal brasileña prevé aún una serie de procedimientos especiales, además de los mencionados, entre los que están aquellos contenidos en la ley de estupefacientes, ley de prensa, ley de bancarrotas, delito de abuso de autoridad, acción penal privada por delito contra la honra y otros. El más complejo de los ritos especiales es el referente a al juicio por el Tribunal del Jurado, previsto en el Artículo 5º de la Constitución Federal para los delitos dolosos contra la vida.

Durante el proceso penal, es posible decretar la prisión del acusado, en los casos de prisiones temporales, preventiva y en virtud de un pronunciamiento judicial. La prisión preventiva la autoriza el Código del Proceso Penal para garantizar el orden público, la instrucción criminal y la futura aplicación de la ley penal. Parte de la doctrina considera la primera modalidad inconstitucional, por contrariar el principio de presunción de inocencia.

Con esta estructura judicial, cabe aún citar que la legislación penal y procesal penal es de competencia exclusiva del Congreso Nacional, con vigencia en todo el territorio nacional. Sin embargo, la principal constatación a respecto de la situación de la justicia penal brasileña es de un permanente desfase entre el plano formal y el real en lo tocante a los derechos y a las garantías individuales, entre lo que debe ser y lo que es (AZEVEDO; DIAS NETO, 2007). La selectividad y la reproducción de la desigualdad social, la tortura y el abuso de poder, la corrupción y la supresión de garantías son características estructurales del sistema penal en Brasil y permeabilizan sus varias instancias, como veremos a continuación.

Redemocratización, violencia y selectividad policial

Desde el retorno a la democracia, con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, se ha hecho cada vez más explícita la dificultad del sistema de justicia penal y seguridad pública para tratar, dentro de la legalidad, con los crecientes índices de criminalidad, acreando la pérdida de legitimidad del Estado y la falta de confianza en las instituciones de justicia y seguridad.

En el periodo entre 1980 y 2003, la tasa de mortalidad por homicidio en el país subió de 11,4 homicidios por 100.000 habitantes a 29,1, acumulando más de un millón de muertes por homicidio doloso en las tres últimas décadas.² La mayoría de los muertos es económicamente desfavorecida, con baja escolaridad, joven, masculina, negra y residente en la periferia de los grandes centros urbanos. En

números absolutos, el pico de las tasas de homicidio tuvo lugar en 2003, con 51.043 asesinatos en ese año, iniciándose a partir de 2004 una trayectoria descendiente.³

El problema no es tan sólo brasileño. Un estudio elaborado por el sociólogo Julio Waiselfisz (2008), utilizando como fuente principal para la construcción de los indicadores el Sistema de Información Estadística de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el que son analizados 83 países, 16 de ellos latinoamericanos, revela que nuestro continente tiene el mayor índice de homicidios del mundo y, en ese contexto, los jóvenes son las principales víctimas

De acuerdo con el informe –lanzado en colaboración con el Instituto Sangari, el Ministerio de Justicia de Brasil y la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (Ritla)–, la tasa de homicidios entre jóvenes de 15 a 24 años⁴ en América Latina es de 36,6 por 100.000 habitantes. En Norteamérica, esa tasa es de 12 y, en Europa, de 1,2. Entre los 83 países estudiados, los cinco primeros del ranking que mide la tasa de homicidio juvenil son de América Latina. La lista está liderada por El Salvador, con 92,3 homicidios por 100.000 habitantes. Brasil aparece en quinto lugar, con tasa de 51,6 por 100.000 habitantes. Considerándose la población en general, Brasil también ocupa el quinto puesto entre los países con altas tasas de homicidios en la región, con 25,2 por 100.000 habitantes, en 2005. Los cuatro primeros, por orden de clasificación, son El Salvador (48,8), Colombia (43,8), Venezuela (30,1) y Guatemala (28,5).

Existe hoy en día una consciencia creciente de que la ley y los derechos aún desempeñan un papel menor en la determinación del comportamiento de los individuos e instituciones en Brasil y en América Latina. De acuerdo con el Informe del Latinobarómetro 2005, hay una gran desconfianza en la capacidad del Estado para aplicar su legislación imparcialmente y sólo el 21% de los brasileños afirman respetar las leyes (VILHENA, 2007, p.42).

Para O'Donnell, la mayoría de los países de Latinoamérica no ha sido capaz de consolidar sistemas de Estados de Derecho después de la transición a la democracia. Según el autor, la desigualdad extrema en la región es uno de los mayores obstáculos para una implantación más imparcial del Estado de Derecho. Brasil, como uno de los países más desiguales del continente, puede caracterizarse como un sistema de *no-Estado de Derecho*.

En Latinoamérica hay una larga tradición de ignorar la ley o, cuando ésta se acata, de distorsionarla en favor de los poderosos y de la represión o contención de los débiles. Cuando un empresario de dudosa reputación dijo en Argentina: "Ser poderoso es tener impunidad [legal]", expresó un sentimiento presumiblemente diseminado de que, primero, cumplir voluntariamente la ley es algo que sólo los idiotas hacen y, segundo, estar sujeto a la ley no es ser portador de los derechos vigentes, sino una señal segura de debilidad social. Esto es particularmente cierto, y peligroso, en embates que pueden desencadenar la violencia del Estado o de agentes privados poderosos, pero una simple mirada puede detectarlo también en el rechazo obstinado de los privilegiados a someterse a procedimientos regulares, sin hablar

de la escandalosa impunidad delictiva que suelen obtener (O'DONNELL, 2000, p. 346).

En este sentido se observa que el sistema acentúa la desigualdad social por su dinámica selectiva: además de la inconmensurable cifra oculta de delitos practicados, una pequeña parcela de los casos que llegan hasta la policía judicial se transforma en proceso penal, poniendo en evidencia la incapacidad institucional para investigar la mayor parte de los eventos delictivos. Conforme Zaluar (2007, p. 43-44):

Un porcentaje increíblemente elevado de homicidios no es objeto de investigación policial, y sus autores no son identificados jamás. Un estudio del sistema criminal de Justicia en São Paulo reveló que los mayores porcentajes de condenación están entre los acusados de tráfico de drogas o de robo, y no entre los acusados de homicidios y de atraco a mano armada, los dos crímenes que más aterrorizan a la gente. Otro estudio aún probó que, de 4.277 denuncias de homicidios, en sólo 4,6% se reconoció y registró el autor y el móvil. En Río de Janeiro, otro estudio mostró que 92% de los casos de homicidio fueron devueltos a la policía porque no había pruebas necesarias para ser juzgados.

En el Estado de Río Grande del Sur, cuya tasa de elucidación de delitos está entre las mejores del país, los datos facilitados por la Secretaría de Seguridad Pública referentes a 2007 dan cuenta de que, del total de investigaciones iniciadas, 55% son finalizadas y remitidas al Ministerio Público, y de éstos sólo 15% dan origen a una denuncia y llegan, entonces, al Poder Judicial (ETCHITCHURY, 2008, p.38). En consecuencia, el proceso pe-

nal, que se instaura en relativamente pocos casos, pasa a utilizarse como un mecanismo de punición anticipada, ya que la prisión inmediata y todos los demás ritos procesales pueden ofrecer una falsa sensación de eficacia del poder punitivo del Estado (VASCONCELLOS; AZEVEDO, 2008).

Los índices de criminalidad han crecido por lo menos desde los años del aumento de la pobreza y la hiperinflación que marcaron la transición de la dictadura militar a la democracia a mediados de la década de los 80. El retorno a la democracia se hizo efectivo con una intensificación sin precedentes de la criminalidad. Según Kant de Lima, Misse y Miranda (2000, p. 49):

La mayor parte de los estudios tiende a localizar, entre la mitad y el final de los 70, un cambio de modelo de los delitos urbanos, especialmente en Río de Janeiro, en São Paulo y en Belo Horizonte: el aumento generalizado de robos y hurtos a residencias, vehículos y transeúntes, un grado mayor de organización social de la delincuencia, incremento de la violencia en las acciones criminales; aumento acentuado en los índices de homicidio y de otros delitos violentos y la aparición de bandas de atracadores de bancos e instituciones financieras. Este cambio de modelo se consolidaría y se expandiría en los años 80, con la generalización del tráfico de drogas, especialmente de la cocaína, y con la sustitución de las armas convencionales por otras tecnológicamente sofisticadas y con alto poder de destrucción.

Aunque muchos consideren que algo debe hacerse con relación a la criminalidad, la confianza en el sistema de justicia penal es muy baja. Se ve lento, ineficaz y parcial a favor de

los ricos y poderosos. Los brasileños raramente dirigen sus conflictos al sistema formal de justicia, dependiendo más de redes de relaciones interpersonales para su resolución. Una de las consecuencias es el aislamiento de las clases media y alta en complejos residenciales cerrados con muros y cercas eléctricas y vigilantes privados. La industria de la seguridad privada emplea más gente que el sistema de seguridad pública. En varias regiones del país, no es raro recurrir a profesionales para eliminar a supuestos atracadores o incluso a políticos rivales, y en los últimos años surgieron las “milicias” urbanas en los barrios de chabolas de Río de Janeiro, controladas por policías, que les cobran a los residentes para garantizar la seguridad de la comunidad ante los grupos de traficantes y pequeños atracadores.

Tanto en São Paulo como en Río de Janeiro, los primeros gobernados electos después de la dictadura militar, a mediados de los 80 (Franco Montora y Leonel Brizola), estaban determinados a reducir las violaciones de los derechos humanos y a reformar la policía para minimizar la tortura y las ejecuciones sumarias. No obstante, el crecimiento de la criminalidad, asociado con la crisis económica, resultó en una gran resistencia de la policía contra las reformas, y la actual oposición y buena parte de la opinión pública culpó la defensa de los derechos humanos como responsable del aumento de la criminalidad.⁵

Los esfuerzos por construir una política de seguridad pública comprometida con la defensa de los derechos humanos han sido desde entonces bloqueados por el populismo punitivo, por las sucesivas crisis económicas, por el endeudamiento

público y por las resistencias corporativas de estructuras policiales corruptas y violentas. Durante la dictadura militar, los asesinatos políticos eran secretos, actos que el gobierno no podía admitir públicamente. Bajo los gobiernos electos, los homicidios practicados por la policía ganaron la legitimidad del apoyo popular, con el propósito ostensivo de controlar la delincuencia en una situación en la que los tribunales se toman poco en serio.

Al final de la década de los 80, el 41% de la población brasileña estaba formada por pobres, de acuerdo con índices internacionales, mientras que 19% eran extremadamente pobres, cobrando menos de un dólar por día. Brasil tenía y tiene una de las mayores disparidades de renta de América Latina. Tras la elección de Fernando Henrique Cardoso, en 1994, cuando el gobierno tuvo éxito en la estabilización de la moneda y el control de la inflación, había una expectativa de reducción de los índices de pobreza, sin embargo en 1998, con la desvalorización de la moneda, las ganancias de los más pobres acabaron volviendo al punto inicial. El gasto público en Brasil es relativamente alto para los padrones de América Latina, en torno de 1000 dólares *per capita* entre 1996 y 1997 (CHEVIGNY, 2003, p. 86). No obstante, un gran porcentaje de estos recursos se destina a las pensiones de funcionarios públicos. Tras la desvalorización de la moneda, las restricciones del FMI forzaron al gobierno a reducir aún más los beneficios sociales para los pobres.

En el último periodo, durante el gobierno Lula, el retorno del crecimiento económico del país, patentemente a partir de 2004, tuvo efectos benéficos sobre el mercado de trabajo, con crecimiento del empleo formal, inclusive en la industria, y la elevación de la masa salarial real. Con la

reducción del desempleo y la expansión del PIB, creció la demanda de la mano de obra menos cualificada y hubo una elevación de los rendimientos de base en relación a los extractos de renta más alta. Esta situación se refleja en la caída de 5,7% del Índice de Gini desde 2002, con aceleración a partir de 2004 (IPEA, 2008). No obstante, esta tendencia aún no ha cambiado significativamente el cuadro histórico de desigualdad, que permanece como el principal desafío que enfrentar para el actual y los futuros gobiernos, y depende de un improbable mantenimiento de los índices de crecimiento económico de los últimos años en un contexto de recesión de escala global.

Demanda punitiva y sistema penal

En una sociedad jerárquica y desigual como la brasileña, donde las relaciones sociales son muchas veces pautadas no por el principio de la igualdad, sino por las relaciones de clientelismo y compadreo, el delincuente siempre es visto como el “otro”, aquel que no está siempre al abrigo de la ley y del derecho, teniendo que someterse al arbitrio y a la violencia que la propia sociedad exige de los agentes del sistema. Para Vilhena (2007, p. 44):

Demonización es el proceso por el cual la sociedad destruye la imagen humana de sus enemigos, que a partir de ese momento no merecen ser incluidos bajo el dominio del Derecho. Siguiendo una frase famosa de Graham Greene, ellos se convierten en una “clase torturable”. Cualquier esfuerzo para eliminar o causar daños a los demonizados es socialmente legitimado y jurídicamente inmune. (...) La demonización, además de ser una violación de la ley en sí, crea una espiral autónoma de violencia y de comportamiento brutal de una parcela de los individuos, unos contra otros y ayuda a explicar, no sólo los índices alarmantes de homicidio, sino

también la crueldad extrema de algunas manifestaciones de criminalidad.

No obstante, al mismo tiempo en que se aprueban las acciones de la policía contra supuestos malhechores, la mayoría de la gente tiene miedo de la violencia policial, y reconoce que la policía practica actos de discriminación contra pobres y minorías.

Según el Informe Anual del Observatorio de los Derechos Humanos, publicado el 14 de enero de 2009 (VARELA, 2009), la violencia policial sigue siendo un problema crónico en Brasil -incluyendo el uso excesivo de la fuerza, las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y otras formas de malos tratos-. En el primer semestre de 2008, la policía de Río de Janeiro fue responsable de uno de cada seis asesinatos en el estado -hasta junio de ese año, 757 muertes fueron causadas por policías-. La policía alega que las muertes tienen lugar en enfrentamiento y las registra como “acto de resistencia”.

El número de asesinatos ocurridos cuando los policías no están de servicio también es preocupante. En Pernambuco, aunque la tasa de elucidación de homicidios sea baja, hay estimativas que apuntan al hecho de que 70% de éstos sean cometidos por los llamados “escuadrones de la muerte”, que cuentan con policías entre sus miembros (ALSTON, 2008).

El fenómeno de la delincuencia y en particular el aumento de la criminalidad en Brasil, en las últimas décadas, se han visto poco afectados por las políticas de encarcelamiento masivo aplicadas a partir de la edición de la Ley 8.072/90 (Ley de los Crímenes Hediondos), que impidió la progresión de régimen y, con esto, amplió sobrema-

nera la población carcelaria desde entonces,⁶ sin que haya habido una reducción de la tendencia al crecimiento de estos delitos. Como recuerdan Adorno y Salla (2007, p. 10):

(...) la emergencia del crimen organizado en Brasil no puede ser separada de las condiciones y tendencias neoliberales que inauguran la llamada era de la globalización económica y de la disolución de los Estados-Nación. Esos cambios promovieron en un corto espacio de tiempo una profunda desreglamentación de los mercados, sobre todo financieros, desencadenando una secuencia ordenada de procesos: alteración de las fronteras nacionales tradicionales, incentivo al flujo cada vez más maleable de capitales, apertura del espacio para actividades ilegales al hacer la propiedad del capital anónima, circulación monetaria libre de constreñimientos institucionales por paraísos fiscales, apta para la financiación de operaciones con tráfico de drogas, de personas y de órganos humanos, contrabando de armas, fraudes fiscales y financieros, piratería de mercancías y de servicios, falsificación de medicamentos, difusión de juegos de azar, entre tantas otras modalidades, la rápida emergencia y la diseminación del crimen organizado encontraron condiciones favorables en los modelos, también mundiales, del desarrollo urbano. El surgimiento acelerado de megaciudades, con más de ocho millones de habitantes y con sus sistemas policéntricos instituyendo zonas de segregación social y espacial, ha sido un buen escenario para el surgimiento de nuevos modelos de pobreza y de nuevas formas de desigualdad social (Davis, 2006), en especial desigualdades de derechos, que condenan parcelas importantes de la población urbana de baja renta a la vida social inmersa en el mundo de las ilegalidades.

Dejando de lado la complejidad del fenómeno, los principales medios de comunicación, en momentos de conmoción pública en virtud de algún delito salvaje, y casi siempre contra una de las víctimas de las capas medias o altas de la sociedad, ponen en discusión la reducción de la edad penal, el aumento de las penas y la utilización de las mismas, no ya para retribuir el delito o reinsertar al individuo en la sociedad, sino como mecanismo de pura y simple contención, la supresión de garantías en nombre de la eficiencia en el combate al crimen, etc. La defensa de los derechos humanos, o sea, del puro y simple respeto a la ley en el proceso penal y en el momento de la ejecución de la pena, pasa a tacharse de “defensa de malhechores”.

Pese a haber un déficit de eficacia de la legislación en las más diversas áreas, eso no impide que avance la hipertrofia o la inflación de normas penales, invadiendo campos de la vida social anteriormente no regulados por sanciones penales. El remedio penal lo utilizan las instancias de poder político como respuesta a casi todos los tipos de conflictos y problemas sociales. La respuesta penal se convierte en respuesta simbólica ofrecida por el Estado delante de las demandas de seguridad y penalización de la sociedad, sin relación directa con la comprobación de su eficacia instrumental como medio de prevención del delito

De este modo, se asiste a la creación de los llamados delitos de peligro abstracto, en los cuales es suficiente demostrar la práctica descrita por el legislador como peligrosa, y no el acacamiento de daños efectivos (p. ej.: criminalización del porte ilegal de arma de fuego; criminalización de la conducta de dirigir bajo los efectos del alcohol), la tendencia de retroceso en la incidencia de la figura del riesgo permitido, como una restricción

progresiva de las esferas de acción de riesgo y de la situación en que la víctima pasa a ocupar un lugar destacado, llevando, en términos prácticos, a casos en que la ley penal se interpreta restringidamente en lo tocante a las circunstancias eximentes y las atenuantes, al mismo tiempo en que se da mayor flexibilidad a los tipos penales, propiciando la continua extensión de su alcance. La pretensión de satisfacer las necesidades de la justicia hace que haya una brote legislativo y, en la medida en que existen conflictos de orden múltiple, se ha estado recurriendo al derecho penal como solución en *prima ratio*, asumiendo una función eminentemente simbólica, esto es, como forma de calmar la opinión pública (AZEVEDO, 2005a).

Aunque haya crecido en los últimos años el número de procesos contra ladrones y otro tipo de delincuentes de guante blanco la expansión penal no ha producido alteraciones significativas en el perfil de la población carcelaria, que sigue caracterizada por individuos con bajo grado de instrucción y renta, encarcelados en su mayoría por la práctica de crímenes contra el patrimonio (robo) o por tráfico de drogas, y que en el interior del sistema penitenciario serán integrados de forma permanente en las redes de gerenciamiento de las ilegalidades.

Los actores del sistema penal: Ministerio Público y Magistratura

El Ministerio Público (o Ministerio Fiscal) es la instrucción encargada del ofrecimiento de la denuncia en los delitos de acción pública y del control externo de la actividad policial. No hay duda de que, desde los años 80, el Ministerio Público brasileño lleva sufriendo un proceso de transformación, con una ampliación de atribuciones y prerrogativas institucionales. Evaluando

el impacto de los cambios legales e institucionales ocurridos a partir de la década de los 80, algunos investigadores ligados al Idesp (Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de São Paulo) emprendieron algunos estudios, resaltando la importancia de la nueva arquitectura institucional y de las nuevas atribuciones adquiridas, especialmente la titularidad de la defensa de los derechos difusos y colectivos, y la actuación del Ministerio Público en el contexto de la judicialización creciente de la actividad política y de la sociedad brasileña.

Arante defiende que el reconocimiento de nuevos derechos en la década de los 80 y la creación de nuevos instrumentos jurídicos para la defensa de los mismos se combinaron con un proceso de reestructuración institucional, convirtiendo al Ministerio Público en el agente más importante en la defensa de derechos colectivos por la vía judicial, produciendo un ensanchamiento del acceso a la justicia en Brasil. El nuevo cuadro institucional representa una posibilidad de judicialización de los conflictos políticos y una creciente politización de la institución, que se convierte en un actor relevante en el proceso político. Según el autor, “la razón principal de la acción desempeñada por el Ministerio Público, como agente político de la ley, es indudablemente la independencia funcional de sus miembros, conquistada por medio de una sucesión de alteraciones puntuales, pero acumulativas, de la legislación ordinaria y constitucional” (ARANTES, 2002, p. 304-305).

El autor también destaca el predominio de una visión conservadora de la política y de la sociedad brasileña, que sería defendida por gran parte de los integrantes del Ministerio Público (84% de sus entrevistados), para los cuales el papel de un

órgano público en la defensa de los derechos de ciudadanía es fundamental en razón de la debilidad de la organización de la sociedad civil brasileña, la cual se caracteriza por su “hiposuficiencia”. En visión de los integrantes de la institución, alguien tendría que tutelar los derechos fundamentales del ciudadano, hasta que él mismo tenga condiciones de desempeñar autónomamente la defensa de sus intereses, y ese “alguien” sería el propio Ministerio Público, preferentemente por las vías judiciales, ya que la esfera de la política estaría definitivamente pervertida por la debilidad de la sociedad civil y por la hipertrofia del Estado, viciando las instituciones políticas.

La misma constatación sobre el predominio de un pensamiento político conservador en el interior del Ministerio Público la presenta Silva (2001). No obstante, la autora identifica una ambivalencia en el discurso de los fiscales (promotores) que ha investigado, para los cuales la sociedad aparece, ahora como hiposuficiente y objeto de tutela, ahora como organizada para elegir al Ministerio Público como compañero en las luchas sociales.

Con relación a la acción del Ministerio Público como titular de la acción penal, son más escasos los estudios. En una investigación sobre las concepciones de política criminal de los fiscales y consejeros generales del Estado de Río Grande del Sur (AZEVEDO, 2005b), al preguntarles sobre con qué corriente de la política criminal tenían más afinidad, 54% de los que respondieron se identificaron con la “Tolerancia Cero” como forma de combatir los altos índices de criminalidad. La corriente garantista, orientada por la idea de que la persecución penal no puede violar las garantías constitucionales, tuvo tan sólo un 8% de adeptos.

Sinhoreto (2007), en una búsqueda por la literatura de ciencias sociales brasileñas sobre el Ministerio Público, llega a la conclusión de que se han puesto de relieve, mayoritariamente, los cambios en el perfil profesional y en el ideario institucional originados por la incorporación de nuevas atribuciones en la defensa de los derechos transindividuales, en los que pese a la visión conservadora sobre el papel de la sociedad civil, y en contraste con las investigaciones que apuntan a una valoración de las prácticas exclusivamente retributivas en el área penal y a la falta de inversiones institucionales en el control y la persecución de la violencia policial.

Encargados de juzgar los procesos criminales, los jueces son actores centrales del sistema de justicia criminal. Los magistrados han sido objeto de estudios al respecto del contenido y la motivación de sus decisiones. Las investigaciones sobre el comportamiento profesional, la mentalidad de los jueces y el origen social de los magistrados pusieron en evidencia la falacia del mito de la neutralidad, abriendo un campo de indagaciones sobre las motivaciones reales de las decisiones judiciales.

Las investigaciones empíricas sobre el perfil de la magistratura y de la actividad judicial han servido para indicar que las decisiones judiciales están influidas por una serie de variables, entre las cuales son relevantes la situación y la ideología política, la formación y la posición en la jerarquía social y profesional de los magistrados (VIANNA, 1997). Las conclusiones en general apuntan a la existencia de una doble selectividad en la actividad judicial: la discriminación en la aplicación de la ley, con mayor probabilidad de punición para los sectores sociales desfavorecidos económica y culturalmente y de favoritismo hacia las clases superiores, y discriminación en la interpretación de la ley, con la

utilización por el juez de su poder despótico según sus opciones políticas e ideológicas.

En una investigación realizada sobre la incidencia de la prisión provisional en casos de hurto en cinco capitales brasileñas (Recife, Belén, São Paulo, Distrito Federal y Porto Alegre), Barreto (2007) aporta importantes datos para comprobar cómo trata la cuestión es tratada los Tribunales en los lugares analizados. Al estudiar los casos en los que hubo prisión motivada por flagrante delito, la autora comprueba que, en Brasil, la práctica de los jueces es por regla la del mantenimiento de la prisión:

[Este hecho] nos lleva a la conclusión de que el control del flagrante realizado por el Poder Judicial en la mayoría de las localidades investigadas, a diferencia de lo que disponen las reglas brasileñas, es meramente formal. Es decir, no hay decisión motivada de autoridad judicial determinando la prisión, de forma que el levantamiento del auto de prisión en flagrante por la autoridad policial ha sido suficiente para justificar la custodia (BARRETO, 2007, p.53).

En cuanto al plazo de cumplimiento de las prisiones preventivas, también se constatan excesos. El plazo que debería ser de máximo 81 días se extrapola en todas las localidades investigadas por Barreto (2007, p. 57):

Se observa que en Recife, Belén y São Paulo, más del 35% de las prisiones provisionales duran más de 100 días [...]. En el Distrito Federal y en Porto Alegre, el exceso de plazo también tiene lugar, pero con menor frecuencia (7,72% e 8,47%, respectivamente).

La ampliación de la prisión provisional, anterior a la sentencia condenatoria, cada vez más

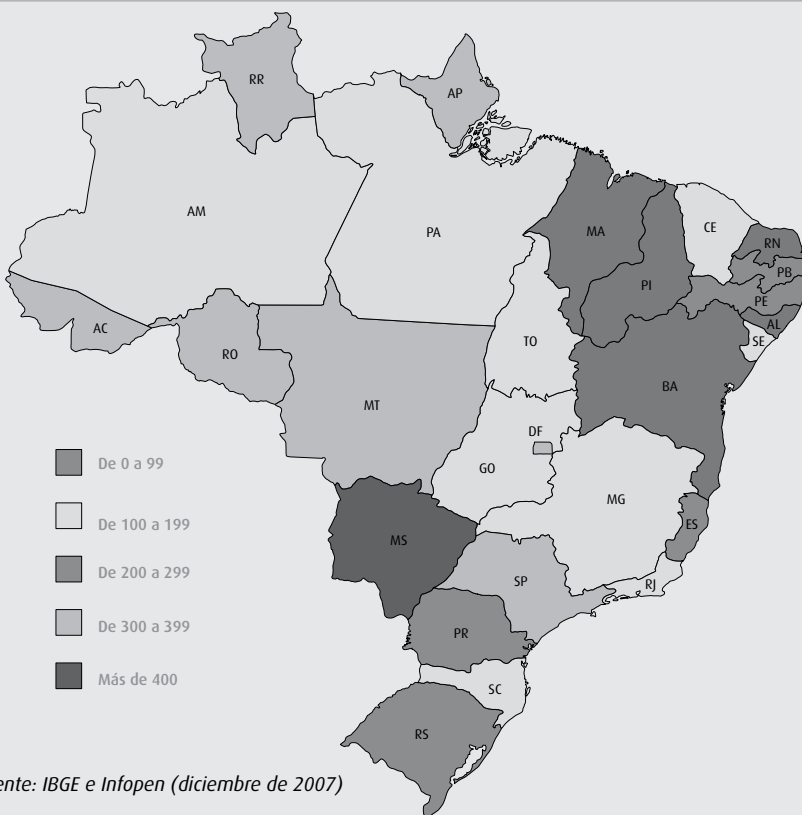
incorporada a la normalidad del funcionamiento del proceso, es uno de los factores que más contribuye a la sobrecapacidad carcelaria. Al ser difícil ofrecer una respuesta rápida a los delitos, y al mismo tiempo garantizar que todas las etapas del proceso penal discurran de forma adecuada y los derechos del acusado, la solución encontrada es el recogimiento cautelar en prisión de los sospechosos, para que sean inmediatamente culpados y punidos, incluso sin una condena criminal tramitada en el juzgado. En los últimos cinco años, el número de presos provisionales creció 88,84%, representando, en diciembre de 2007, 30,19% de la población carcelaria del país, lo que equivalía, en términos absolutos, a 127.562 presos provisionales (Depen).

La situación del sistema de prisiones

Con relación a la ejecución de la pena de prisión, sometida al control de los jueces de ejecución penal, pero a cargo de los gobiernos de los estados, los datos divulgados por el Departamento Penitenciario Nacional (Depen) permiten constatar un crecimiento real de la población carcelaria brasileña de 37% en los últimos cinco años, representando un índice de aumento anual de 8,19%. En enero de 2008, la población carcelaria brasileña era de 427.134 presos, para un total de 275.194 vacantes, representando 229,57 presos por 100.000 habitantes.

Los hombres encarcelados representaban, en diciembre de 2007, 93,88% de la pobla-

Mapa 1
Presos en custodia del sistema penitenciario y de la policía



Estado	Nº presos/ 100mil hab.
AL	58,94
MA	86,62
PI	86,86
RN	98,75
BA	98,85
AM	112,35
PA	123,61
CE	148,88
TO	155,35
SE	159,33
GO	170,43
RJ	172,00
SC	186,06
MG	193,81
PE	221,98
PB	222,55
RS	241,92
ES	258,32
PR	280,54
AP	318,40
DF	319,56
MT	323,75
RR	328,76
RO	353,64
AC	366,65
SP	384,30
MS	479,54
total	229,57

Fuente: IBGE e Infopen (diciembre de 2007)

ción total de presos en Brasil, con un índice de adición anual de 7,68% en los últimos cinco años. En contraste, el aumento real de la población carcelaria femenina ha tenido lugar con una tasa media anual de aproximadamente 11,19%, equivaliendo, en diciembre de 2007, a 6,12% de la población total de presos, o 25.830 presas.

Tuvo lugar en los últimos años una reducción real de la población de presos custodiados por la policía, permaneciendo, en diciembre de 2007, un total de 56.014 presos en cárceles policiales. La explicación para la disminución es que en algunos estados (São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais) los órganos encargados del sistema penitenciario pasaron a ocuparse de estos presos.

Analizando los índices de encarcelamientos por estado, en 2007, es posible establecer importantes diferencias. Hay estados con altos índices de encarcelamientos, de más de 300 presos por 100.000 habitantes, entre los cuales se destacan São Paulo, el más poblado del país, con un índice de 384,30 presos por 100.000 habitantes, y Mato Grosso del Sur, con 479,54 por 100.000 habitantes. Se encuentran también en esta franja los estados de Mato Grosso, Rondonia, Acre, Roraima y Amapá y el Distrito Federal. A excepción de São Paulo y del Distrito Federal, todos los demás se sitúan en la frontera oeste del país, por donde pasa el tráfico de drogas y de otras mercancías ilícitas.

Con índices medios altos, entre 200 y 300 presos por 100.000 habitantes, están los estados de Río Grande del Sur, Paraná, Espírito Santo, Pernambuco y Paraíba. En la franja de 100 a 200 presos por 100.000 habitantes, se encuentran Santa Catarina, Río de Janeiro, Minas Gerais,

Goiás, Tocantins, Sergipe, Ceará, Pará e Amazonas. Con índices de encarcelamientos inferiores a 100 presos por 100.000 habitantes, están los estados de Bahía, Alagoas, Río Grande del Norte, Piauí y Maranhão, todos situados en la región Noreste del país.

A pesar de las disposiciones constitucionales y de la Ley de Ejecución Penal acerca de las modalidades de asistencia prestada a los presos, la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) del Sistema Carcelario, cuyo informe final fue publicado en julio de 2008,⁷ comprobó que la mayoría de los establecimientos penales no ofrece a los presos las condiciones mínimas para que vivan adecuadamente. La CPI constató, en el ambiente carcelario de diferentes unidades de la Federación, una realidad cruel, deshumana, ilegal e inconstitucional.

La situación encontrada por la CPI, en sus diligencias en los más variados establecimientos penales, es de enfrentamiento con la legislación nacional e internacional, la CPI averiguó que la mayoría de los establecimientos penales diligenciados necesita de una amplia reforma, con el fin de permitir el adecuado alojamiento de los presos. Muchos establecimientos no contienen instalaciones apropiadas para la asignación individual de los presos y, cuando éstos son alojados colectivamente, no se les proporciona las condiciones mínimas de acomodación.

En muchos establecimientos penales inspeccionados por la CPI, los presos no tienen acceso a agua y, cuando lo tienen, es de mala calidad para el consumo. Hay lugares donde los presos beben en tuberías improvisadas, sucias, por donde el agua se escurre. En otros, los presos almace-

nan agua en botellas de refrescos, frente a la falta constante de agua corriente. En varios presidios, algunos presos ubicados en celdas abarrotadas pasan días sin bañarse por falta de agua. En otros, el agua es controlada y puesta a disposición dos o tres veces por día.

Muchos establecimientos penales están desprovistos de tazas de wáter y lavabos dentro de las celdas o de los dormitorios o cerca de ellos. Cuando tales instalaciones existen, dificultan la privacidad del preso. En no pocas ocasiones los wáteres se localizan en otras áreas, y los presos no siempre tienen acceso o permiso para usarlos. Lo mismo ocurre con las instalaciones destinadas al baño. El Estado tampoco garantiza a los presos artículos necesarios para la higiene personal, como jabón, dentífrico, cepillo de dientes y toallas. Los detenidos son obligados a adquirirlos en el propio establecimiento penal, en los lugares destinados a su venta, o en el mercado paralelo explotado clandestinamente en la unidad de prisión.

La mayoría de las unidades de prisión es insalubre, con desagües escurriendo por los patios, restos de comida amontonados, basura por todas partes, mal olor y proliferación de roedores e insectos. En casi todas las unidades de prisión, la calidad de la comida es inadecuada. Las denuncias de pelos, cucarachas y otros objetos mezclados en la comida son constantes. La comida agriada, estropeada o podrida forma parte de la realidad en la prisión. La CPI también constató la existencia de un mercado paralelo de alimentos dentro de algunos establecimientos penales, explotado por funcionarios de prisiones, con la utilización de mano de obra carcelaria. Algunos presos también prestaron queja a la CPI, lo que fue confirmado por el director de la Penitenciaría

de Urso Branco, en Acre, el uso de una sustancia llamada salitre, con el objetivo de disminuir el consumo de alimentos y reducir el apetito sexual de los internos.

La CPI constató también que los establecimientos de prisión prácticamente no suministran medicamentos a los internos. Básicamente, se utilizan las mismas medicinas en todos los tratamientos, de las más variadas enfermedades. En diversas unidades de prisión se utiliza creolina en el tratamiento de enfermedades de piel. En Minas Gerais, en el municipio de Ponte Nova, los presos usaban este tratamiento recetado por el médico prolongadamente. Lo mismo se verificó en el Distrito de Contagem y en otros estados de Brasil.

Con relación a la población femenina de prisiones, como ya se ha visto, su crecimiento ha sido mayor que el de la masculina. Se estima que en 2012 las mujeres ya representarán el 7,65% del total de presos. En octubre de 2007, se constató un déficit del 47,67% de vacantes para la población femenina de prisiones, mientras que el déficit para la masculina fue de 36,94%.

La atención a la salud en el Sistema de Prisiones femenino en Brasil presenta situaciones de falta de atención y colapso similares a la situación vivida en las unidades de prisiones masculinas. Se hacen constar también características peculiares a las enfermedades físicas y emocionales que, en el contexto del encarcelamiento, inciden con intensidad destacada, agravándose por la falta de acceso a prácticas de prevención, tratamiento y debido seguimiento médico. Es importante enfatizar que existe un cuadro de desatención a patologías que son intrínsecas a la fisiología de la mujer.⁸

Las brasileñas encarceladas, cuando están embarazadas, sufren más con la falta de cumplimiento de las normas constitucionales, al no tener garantizado el derecho a la asistencia médica especializada durante el período de gestación: la mayoría, durante el embarazo, no realiza ni una sola prueba de laboratorio o de imagen, exponiendo la salud de la mujer y del feto a varios riesgos, incluso de contaminación en casos de enfermedades de transmisión sexual, sida o tuberculosis.

Las condiciones de los edificios de las unidades de prisiones afectan directamente a la salud física y mental de las mujeres presas. Las malas condiciones de habitabilidad, la superpoblación y la insalubridad son factores que fomentan enfermedades infectocontagiosas, como tuberculosis, micosis, leptospirosis, pediculosis y sarna. El ambiente degradante contribuye a la aparición de enfermedades de ámbito emocional, como depresión y pánico.

La conclusión es que, a pesar de las previsiones legales y constitucionales, el sistema carcelario nacional es, seguramente, un campo de torturas físicas y psicológicas. Desde el punto de vista psicológico basta mencionar las celdas abarrotadas, la falta de espacio físico, la inexistencia de agua, luz, material higiénico, baños de sol, la presencia de basura, desagües, ratas, cucarachas y cerdos mezclados con los encarcelados, presos enfermos, sin atendimento médico, amontonados en celdas inmundas, y otras situaciones descritas en las diligencias, fotografiadas y filmadas por la CPI.

En todos los establecimientos penales diligenciados, representantes de la CPI oyeron de los presos y parientes denuncias de torturas y malos tratos. En algunas unidades de pri-

sión, la CPI constató marcas de torturas en los presos. Los presos son intimidados permanentemente. Buena parte de las unidades está comandada por ex comisarios de la Policía Federal, militares en activo o jubilados, o también por policías militares, trasladando la militarización al ambiente carcelario. De hecho, la mayoría de los establecimientos penales en Brasil puede caracterizarse como verdaderos campos de concentración.

Conclusión

La reducción significativa de los índices de homicidio en el Estado de São Paulo a partir de 2000, de la orden de 67%, llegando en 2008 a una tasa de 10,3 homicidios por 100.000 habitantes en el estado, ha dado margen a un acalorado debate entre especialistas, en el cual hasta ahora no hay consenso sobre las causas del fenómeno.⁹ Algunos argumentos enfatizan el crecimiento del número de presos en São Paulo, otros resaltan la elevación de la calidad técnica y moral de la policía, otros apuntan para la reducción de la población joven, más inclinada a los crímenes violentos, otros aún pregonan los logros educativos y las políticas municipales de seguridad, el crecimiento económico, la entrada en vigor del Estatuto de Desarme e incluso el surgimiento del PCC, que produjo una estabilización en el mercado de las ilegalidades. De cualquier manera, el debate se mantiene polarizado entre los defensores del endurecimiento penal, con fuerte apoyo popular, y los que defienden políticas de prevención y respeto a los derechos y garantías individuales.

De cualquier forma, pese a la tendencia de buena parte de los políticos de adoptar el camino más fácil, que es la opción de la segregación y del castigo por medio del endurecimiento de la legisla-

ción penal, y de que integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público crean en el proceso penal y en la punición como mecanismos eficaces en el combate a la violencia, y no como mecanismos para regular el poder punitivo del Estado y garantizar los derechos del ciudadano, las consecuencias criminógenas del encarcelamiento en masa y las precarias condiciones carcelarias apuntan para la necesidad de encontrar otros caminos para la resolución de la cuestión criminal, que dependen en gran medida de la capacidad de diferentes actores sociales de construir cotidianamente alternativas pautadas para las ideas de transformación, emancipación e inclusión social, así como por una revolución democrática de las instituciones de justicia y seguridad. En los últimos años, el Ministerio de Justicia, por medio de la Secretaría de Asuntos Legislativos, de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, de la Secretaría de Reforma del Poder Judicial y del Departamento Penitenciario Nacional, se ha constituido un actor importante en la tentativa de limitar las políticas de endurecimiento penal provenientes del parlamento, de sectores del propio gobierno y de la sociedad civil.

De la misma forma, el Supremo Tribunal Federal ha llamado la atención en el sentido de que los jueces y tribunales deben tener como parámetro para la toma de decisiones en el ámbito penal las normas constitucionales garantizadoras de los derechos individuales. Hecho destacado en 2008 fue la concesión de *habeas corpus* por el STF en casos de prisión temporal de personalidades conocidas, cuyos procesos tuvieron gran visibilidad.¹⁰ Vislumbrando el abuso de poder al decretar las prisiones, el STF deflagró un debate que polarizó a diversos sectores de la sociedad, así como ya había ocurrido dos años antes, cuando después de quince años de vigencia de una decisión del STF reconoció la

inconstitucionalidad de la previsión legal de impedimento de progresión de régimen para criminales condenados por crimen hediondo.

Las recientes decisiones del Supremo por un lado han alertado en el sentido de lo necesario respecto al derecho de defensa y a la presunción de inocencia, pero, por otro, han convertido en explícita la desigualdad de tratamiento del sistema de justicia en Brasil, que es rápido y garante para los de arriba, sin embargo mantiene en torno de 126.000 personas presas de forma irregular, habiendo ya cumplido sus penas, según datos divulgados por el Consejo Nacional de Justicia (Revista *Âmbito Jurídico*).

Como recuerda Vilhena (2007, p.48-49):

Incluso un sistema jurídico frágil puede proveer mecanismos que, si son usados a tiempo, aumentarán la imparcialidad y el igual reconocimiento de sujetos de derechos. Las leyes de interés público, la movilización (*advocacy*) en derechos humanos, los litigios estratégicos, los despachos *pro bono* y las fiscalías públicas pueden movilizar los recursos jurídicos a favor de los intereses menos beneficiados o contra aquellos intereses hiperrepresentados. Este movimiento de dentro del sistema jurídico para fortalecer a los débiles, proteger a los demonizados y desestabilizar privilegios incrustados no debe verse, a pesar de todo, como una nueva panacea, sino sólo como una parcela de un esfuerzo mayor de construcción de sociedades más recíprocas, en las cuales el Estado de Derecho tenga mejores condiciones de florecer. Ese tipo de activismo social jurídico debe ser visto sólo como una parte de una gama mucho mayor de iniciativas destinadas a construir una sociedad donde todos puedan ser tratados con igual consideración y respeto. De

esta manera, la cuestión para aquellos agentes sociales e institucionales preocupados con la desigualdad a partir de una perspectiva del Estado de Derecho es como movilizar la “moralidad inherente al Derecho”, para reducir la invisibilidad, la demonización y la inmunidad, es decir, como sistema jurídico mejora la posición de aquellos que están por debajo de la ley, quiebra la comodidad de aquellos que están por encima de la ley y recupera la lealtad de aquellos que están en conflicto con la ley.

El año de 2009 podrá constituir un punto de inflexión para el enfrentamiento de la criminalidad y la garantía de la seguridad pública y de los derechos fundamentales en Brasil. Por iniciativa del gobierno federal, Brasilia será la sede, en agosto de este año, de la I Conferencia Nacional de

Seguridad Pública, proceso de participación popular que movilizará ciudadanos para el debate y la elección de representantes que elaborarán las líneas maestras de un plan nacional de seguridad pública y política criminal. Aunque las tentaciones del populismo punitivo y el peso corporativo de las policías, del Ministerio Público y del Poder Judicial puedan amenazar los resultados de este proceso, la ampliación del debate sobre los mecanismos más eficaces de prevención del delito, sobre los reales efectos de las políticas retributivas y sobre las medidas necesarias para el perfeccionamiento democrático de las instituciones de justicia y seguridad puede representar un camino importante para desbloquear las reformas que, desde la década de los 80, dejaron de ponerse en funcionamiento, cobrando un alto precio para la consolidación de la democracia en Brasil.

1. El presente artículo fue originalmente elaborado para exponerse en la asignatura Sanciones Penales y Sistemas de Alternativas a la Pena, del Máster en Ciencias Jurídicas de la Universitat Pompeu Fabra, en Barcelona, actividad integrada en el ámbito de prácticas de postdoctorado coordinado por la Prof^a Dr^a Elena Larrauri, con apoyo de la Capes.
2. Disponible en: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/redeparlamentarndh/homicidiodoloso>>. Acceso el 10.01.2009.
3. Para un análisis de los índices de homicidio en Brasil, ver Waiselfisz (2007, p. 119-138).
4. El autor adopta el concepto de juventud de la OPS/OMS, según el cual juventud resumiría una categoría esencialmente sociológica, que indicaría el proceso de preparación para que los individuos asumiesen el papel de adultos en la sociedad, tanto en el plano familiar como en el profesional, extendiéndose de los 15 a los 24 años.
5. Para un análisis de las políticas de seguridad pública tras la dictadura militar, ver Mingardi (1992), Soares (2000), Adorno (1999 y 2003).
6. Sobre el impacto de la Ley de los Crímenes Hediondos en los índices de criminalidad y en su administración carcelaria, ver Ilanud (2005).
7. Cámara de los Diputados. Informe final de la CPI del Sistema Carcelario (julio de 2008). Disponible en <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias53/cpi/cpis-encerradas/cpicarce/Relatorio%20Final%20-%20150908.pdf>>. Acceso el 22.12.2008.
8. Un análisis profundo de la situación de las mujeres presas en Brasil se encuentra en Cejil et al. (2007) y Santa Rita (2007).
9. Conforme un reportaje publicado en la edición digital del periódico O Globo, el 31.10.2008, “La caída de los homicidios dolosos –con intención de matar– pone a São Paulo más cerca de los países desarrollados. De julio a septiembre pasados, el estado registró 1.017 homicidios dolosos, alcanzando un índice de 10,3 homicidios por 100.000 habitantes. El índice considerado aceptable por la Organización Mundial de la Salud (OMS) es de 10 homicidios dolosos por 100.000 habitantes. La tasa de 10,3 homicidios por 100.000 habitantes significa una caída de 67% con relación a 2000, cuando el índice fue de 34 por 100.000 habitantes. El número de homicidios dolosos quedó por debajo de los 1.161 muertes registradas en accidentes de tráfico en todo el estado. En la capital, sin embargo, los asesinatos le quitaron la vida a más personas que los accidentes de tráfico. Fueron 296 víctimas de homicidios intencionales, 78% más que los 16 muertos en las carreteras. De enero a septiembre de este año, el número de homicidios en el estado cayó 12% si lo comparamos al mismo periodo del año pasado: fueron 3.654 en 2007 y 3.199 este año. La estadística de la Secretaría de Seguridad Pública comenzó a hacerse en 1995. Desde entonces, el año más violento fue 1999, cuando se registraron 12.818 asesinatos intencionales. En aquel año, la tasa llegó a 35,71 por grupo de 100.000 habitantes. Desde entonces, la caída ha sido gradual. La mayor caída de un año para otro sucedió entre 2003 y 2004, cuando la tasa bajó de 28 para 22 homicidios dolosos por 100.000 habitantes. El índice fue de 18% en 2005, 15% en 2006 y de 11% en 2007”. Disponible en <http://oglobo.globo.com/sp/mat/2008/10/31/taxa_de_homicidio_cai_para_10_3_estado_de_sp_indice_67_menor_do_que_em_2000-586201005.asp>. Acceso el 10.01.2008.
10. Para un análisis de la acción del STF en 2008, ver Barroso (s/d).

Referencias bibliográficas

- ADORNO, S. *Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem*. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153, 1999.
- _____. *Lei e ordem no segundo governo FHC*. **Tempo Social**, São Paulo, v.15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003.
- ADORNO, S.; SALLA, F. A. *Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC*. **Estudos Avançados**, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, v. 61, 2007.
- ALSTON, P. **Relatório do relator especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, em 14.05.2008**. Disponível em: <www.nevusp.org/downloads/relatoriophilip.doc>. Acesso em: 15.01.2009.
- ARANTES, R. B. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Ed. Sumaré, 2002.
- AZEVEDO, R. G. de. *Criminalidade e justiça penal na América Latina*. **Sociologias**, ano 7, nº 13, p. 212/240, jan./jun. 2005a.
- _____. **Ministério Público gaúcho: quem são e o que pensam os promotores e procuradores de justiça sobre os desafios da política criminal**. Porto Alegre: Ministério Público do RS, 2005b (Separata).
- AZEVEDO, R. G. de; DIAS NETO, T. **Poder Judiciário e justiça penal no Brasil**. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007.
- BARRETO, F. C. O. **Flagrante e prisão provisória em casos de furto: da presunção da inocência à antecipação da pena**. São Paulo: IBCCrim, 2007.
- BARROSO, L. R. **Ano do STF: judicialização, ativismo e legitimidade democrática**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica?pagina=15>. Acesso em 26.12.2008.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório da CPI do Sistema Carcerário**. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/co-](http://www2.camara.gov.br/co-missoes/cdhm/redeparlamentarndh/homicidiodoloso)
- missoes/cdhm/redeparlamentarndh/homicidiodoloso>. Acesso em 10.01.2009.
- CEJIL et al. **Relatório sobre mulheres encarceradas no Brasil**. 2007. Disponível em: <<http://www.cladem.org/portugues/nacionais/brasil/Relatorio%20sobre%20mujeres%20encarceladas%20-%20Brasil.pdf>>. Acesso em 23.12.2008.
- CHEVIGNY, P. **The populism of fear: politics of crime in Americas**. *Punishment & Society*, v. 5 (1), 2003.
- DEPEN – Comissão de Monitoramento e Avaliação. **População carcerária brasileira (quinquênio 2003-2007) – evolução e prognósticos**. Disponível em: <www.mj.gov.br/depen>. Acesso em 15.01.2009.
- ETCHITCHURY, C. **1,7 milhão de crimes não investigados**. *Jornal Zero Hora*, p. 38, 27.07.2008.
- ILANUD. **A lei de crimes hediondos como instrumento de política criminal**. São Paulo, julho de 2005 (Relatório de pesquisa). Disponível em: <<http://www.ilanud.org.br/modelos/download.php?arquivo=/upload/pdf/hediondos.pdf>>. Acesso em 15.02.2007.
- IPEA. **A queda da desigualdade entre as pessoas ocupadas – Análise do Brasil metropolitano**. Informe da Presidência, nº 6, junho de 2008.
- KANT DE LIMA, R.; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. M. **Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia**. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 50, 2º semestre de 2000.
- MINGARDI, G. **Tiras, gansos e trutas – cotidiano e reforma na Polícia Civil**. São Paulo: Scrita Editorial, 1992.
- O'DONNELL, G. **Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial**. In: MÉNDEZ, J..
- O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. (Orgs.). **Democracia, violência e injustiça – o não-Estado de Direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

REVISTA ÂMBITO JURÍDICO. **Nº de detentos que deveriam estar soltos é alarmante, diz secretário-geral do CNJ.**

Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=visualiza_noticia&id_caderno=20&id_noticia=33247>.

Acesso em 18 de janeiro de 2009.

SANTA RITA, R. P. **Mães e crianças atrás das grades: em questão o princípio da dignidade humana.** Brasília: Depen, 2007.

SILVA, C. A. **Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores de justiça.** São Paulo: Edusp, 2001.

SINHORETTO, J. **Ir aonde o povo está – etnografia de uma reforma da justiça.** Tese de Doutorado. São Paulo: USP/FFLCH, 2007.

SOARES, L. E. **Meu casaco de general.** São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

VARELA, T. **Violência policial é problema crônico no Brasil.** Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/internacional/2009/01/14/ult1859u587.jhtm>>. Acesso em 14.01.2009.

VASCONCELLOS, F. B. de; AZEVEDO, R. G. de. **A prisão preventiva como mecanismo de controle punitivo: análise das decisões do TJ/RS nos anos de 2005 e 2006.** In: 32º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2008, Caxambu – MG. **Anais...** 2008.

VIANNA, L. W. et al. **Corpo e alma da magistratura brasileira.** Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1997.

VILHENA, O. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. **Revista SUR**, nº 6, ano 4, 2007.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa das mortes por violência.** **Estudos Avançados**, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, 21 (61), 2007.

_____. **Mapa da violência: os jovens da América Latina.** Ritle/Instituto Sangari/Ministério da Justiça, 2008.

ZALUAR, A. **Democratização inacabada: fracasso da segurança pública.** **Estudos Avançados**, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, v.21, n.61, set./dez. 2007.

Justicia Penal y Seguridad Pública en Brasil: causas y consecuencias de la demanda punitiva

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Resumo

Justiça Penal e Segurança Pública no Brasil: causas e consequências da demanda punitiva

Este artigo inicia-se com uma descrição sintética da estrutura formal do sistema de justiça penal no Brasil, para, em seguida, realizar uma abordagem das diversas dimensões de atuação das instituições de justiça e segurança desde o período de redemocratização, na década de 80, até o momento atual. Tendo como pano de fundo o aumento das taxas de homicídio e as dificuldades encontradas para a reestruturação das forças policiais para atuar em democracia, busca-se identificar o impacto da demanda punitiva sobre o funcionamento do sistema de justiça, levando em conta a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, bem como o resultado do crescimento das taxas de encarceramento sobre o sistema penitenciário. Como conclusão, aponta-se para a importância da atuação do Ministério da Justiça e do Supremo Tribunal Federal para a contenção da demanda punitiva e a reestruturação das instituições de justiça e segurança.

Palavras Chave: Justiça Penal. Segurança Pública. Sistema Penitenciário. Demanda punitiva.

Abstract

Criminal Justice and Public Security in Brazil: causes and consequences of the public's demand for punishment


This paper begins with an overview of the formal structure of the criminal justice system in Brazil. Subsequently, the Brazilian judicial and public security institutions and their respective scope of activities spanning from the 1980s, a period known as the return to democracy, up to the present, are addressed against a backdrop of rising homicide rates and difficulties encountered by the police in restructuring to meet new democratic criteria. This paper seeks to identify the impact of the public's demand for punishment on the legal system, including the Public Prosecutor and the Judiciary, as well as the effects of the rise in imprisonment rates on the prison system. In conclusion, the role of Brazil's Ministry of Justice and Federal Supreme Court in curbing the demand for punishment and restructuring judicial and security institutions is highlighted.


Keywords: Criminal Justice. Public Security. Prison System. Public Demand for Punishment.

Fecha de recepción: 26/01/09
Fecha de aprobación: 29/01/09

La gestión de proyectos en seguridad pública: un abordaje pragmático de la aplicación del método en la Gestión de las Acciones Integradas a partir de un estudio de caso

Weibson Braga Junior e Neuma Cipriano

Weibson Braga Junior posee MBA en Gestión de Proyectos, es especialista en Seguridad Pública, Derechos Humanos y Ciudadanía, capitán de la Policía Militar de Ceará, orientador de la Célula de Análisis y Proyectos de TIC de la Secretaría de la Seguridad Pública y Defensa Social (SSPDS) y afiliado al Project Management Institute (PMI).  weibsonpmp@gmail.com

Neuma Cipriano es académica de psicóloga (Unifor), agente penitenciaria y gerente del Proyecto Maria Marias, de la Secretaría de Justicia y Ciudadanía.  neumadj@hotmail.com

Resumen

El combate efectivo a la violencia y a la criminalidad sólo puede darse por medio de la acción integrada de los diferentes actores que influyen o se relacionan directa o indirectamente con la problemática. En realidad, la distancia entre la ignorancia y el conocimiento de esa premisa se muestra bastante menor que la de su aplicación práctica y que la transformación de estrategias en resultados. En ese contexto, este trabajo presenta la aplicación de la gestión de proyectos en el ámbito de la seguridad pública y sugiere la aplicación de las buenas prácticas preconizadas por el Project Management Institute,¹ junto a las acciones transitorias de los Gabinetes de Gestión Integrada de la Seguridad Pública de Brasil, para transformar estrategias en resultados efectivos.

Palabras-Llave

Seguridad pública. Gestión de proyectos. Acciones transitorias. Gestión integrada..

El Estado de Ceará lleva consolidando una nueva perspectiva integrada en la ejecución de sus políticas de seguridad pública desde 1997, cuando se creó la Secretaría de Seguridad Pública y Defensa de la Ciudadanía. A partir de este marco histórico, los órganos vinculados –Policía Militar, Policía Civil y Cuerpo Militar de Bomberos– comenzaron a trabajar de forma integrada, unificando procesos esenciales de seguridad pública y adoptando un centro único de gestión de las operaciones y alertas de sucesos. Se crearon también los Distritos Modelo, hoy Áreas Operacionales Integradas, que tienen por premisa integrar la acción operacional de las tres fuerzas en las diversas áreas de cada circunscripción de acción de las Compañías, Comisarías y Secciones del Cuerpo de Bomberos Militar.

En este contexto temporal, surgieron varias alternativas de políticas de seguridad pública, en el ámbito federal, recomendando la acción integrada de los órganos encargados de la seguridad pública en las unidades federativas. Como resultado de la firma del protocolo de intenciones con el Ministerio de Justicia (MJ nº 022/2003, del 24 de julio de 2003) para la implantación del Sistema Único de Seguridad Pública (Susp²), a ejemplo de lo que ya estaba ocurriendo con los demás estados, se creó, en Ceará, el Gabinete de Gestión Integrada (GGI), con especial atención a la aplicación de un abordaje sistemático de los problemas rela-

cionados con la seguridad humana, enfatizando el diagnóstico y la planificación estratégica de sus acciones. Esta iniciativa nacional se implantó en Ceará, por el Decreto nº 27.796 del 20 de mayo de 2005, promoviendo en el territorio cearense la articulación de diversas instituciones en torno a las varias problemáticas presentadas y deliberadas por sus miembros.

En agosto de 2007, el gobierno federal lanzó el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci³), que presentó la nueva finalidad que tendría la acción de los Gabinetes de Gestión Integrada como ligaciones de la gestión de las acciones integradas de la seguridad pública en el estado y en los municipios (GGI Municipal). Este hecho proporcionó la legitimidad necesaria al Gabinete para proveer un ambiente propicio a la ruptura con viejos paradigmas y al establecimiento de nuevos, concebidos a partir de una visión holística en la valorización de saberes diferenciados y en la construcción del conocimiento, a partir de una percepción transdisciplinar.

El presente estudio tiene como objetivo el comprender el pensamiento complejo y transdisciplinar envuelto en las problemáticas enfrentadas por la gestión integrada del GGI de Ceará, a partir de reflexiones basadas en la Teoría de la Complejidad de Edgar Morin,⁴ dado que los actores sociales envueltos son tan variables como la cantidad de factores que inducen a la violencia y a la criminalidad. Se pretende, igualmente,

divulgar el resultado de una investigación que, a través de la realización de un estudio de caso cimentado en la observación participante, y una investigación cuantitativa y cualitativa, de naturaleza descriptiva y exploratoria, evaluó la legitimidad del Gabinete en el acoplamiento de los órganos, así como la eficiencia y efectividad de sus acciones. Presenta, finalmente, la metodología de gestión de proyectos preconizada por el *Project Management Institute* y sus posibilidades de aplicación junto a las transectoriales del sistema de seguridad pública y la justicia criminal.

El Pronasci

Lanzado en agosto de 2007 por el gobierno federal, el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci), en palabras del ministro de Justicia, Tarso Genro:

[...] es un programa inédito porque acopla políticas de seguridad pública con acciones sociales. Combatirá no sólo las consecuencias de la criminalidad y de la violencia, sino también sus causas, sus orígenes.⁵

En su organograma de gestión, el GGI, creado a partir de la implantación del Susp en 2003, aparece como protagonista, junto a los estados y municipios, para la gestión conjugada con la Senasp/MJ en la implantación de las acciones constantes en el programa.

Consta también en la página web del Ministerio de Justicia la definición del programa:

El Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía es una iniciativa pionera que reúne acciones de prevención, control y represión de la violencia y tiene un dominio de acción centrado en las raíces socioculturales del crimen. Conjuga programas de seguridad pública con políticas sociales ya desarrolladas por el gobierno federal, sin renunciar a las estrategias de control y represión cualificadas de la criminalidad. Las acciones desarrolladas por el Pronasci seguirán también las directrices establecidas por el Sistema Único de Seguridad Pública, cuyo eje central es la articulación entre Unión, estados y municipios para el combate al crimen.⁶

Figura 1
Gestión del Pronasci



Fuente: Ministerio de Justicia. Disponible en: <<http://www.mj.gov.br/>>. Acceso: 6 abr. 2008.

Instituido por la Ley nº 11.530, del 24 de octubre de 2007, el Pronasci presenta sus directrices, conforme alteraciones sufridas por la Medida Provisional nº 416, del 23 de enero de 2008, consolidando la participación de los Gabinetes de Gestión Integrada en la gestión del programa: [...]

Artículo 6º- Para adherirse al Pronasci, el ente federativo deberá aceptar las siguientes condiciones, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable y de lo pactado en el respectivo instrumento de cooperación:

- I - creación de un Gabinete de Gestión Integrada (GGI);
- II - garantía de participación de la sociedad civil y de los consejos tutelares en los foros de seguridad pública que acompañarán e inspeccionarán los proyectos del Pronasci;
- III - participación en la gestión y compromiso con las directrices del Pronasci;
- IV - compartimiento de las acciones y de las políticas de seguridad, sociales y de urbanización;
- V - compromiso del efectivo policial en las acciones para la pacificación territorial, en el caso de los Estados y del Distrito Federal;
- VI - facilitación de mecanismos de comunicación e información para la movilización social y la divulgación de las acciones y proyectos del Pronasci;
- VII - presentación del plan director del sistema penitenciario, en el caso de los Estados y del Distrito Federal;
- VIII - compromiso de poner en marcha programas sucesivos de formación en derechos humanos para los policías civiles, policía militares, bomberos militares y funcionarios de prisiones; y

IX - compromiso de creación de centros de referencia y apoyo psicológico, jurídico y social a las víctimas de crímenes.

Para entender el acoplamiento institucional desarrollado por los GGIs, se realizó una investigación intitulada *Las acciones trans-sectoriales del Gabinete de Gestión Integrada del Estado de Ceará* (BRAGA JUNIOR, 2008), que se propuso comprender en qué medida el Gabinete de Gestión Integrada de la Seguridad Pública del Estado de Ceará consolida su legitimidad en la combinación de los órganos envueltos para la promoción de la cultura de la paz y para la defensa social, en qué medida estimula nuevas formas de actuación de los órganos que lo componen y en qué medida contribuye a la solución efectiva de problemas relacionados con la seguridad pública en Ceará.

Durante el desarrollo de este estudio, el investigador tuvo la oportunidad de participar en el I Foro Internacional de los Gabinetes de Gestión Integrada, realizado del 21 al 23 de noviembre de 2007, en la ciudad de São Luis, y cuyo producto, expuesto en el último día de la conferencia, fue el Direccionamiento Estratégico de los GGIs de 2007 a 2011, en el que entre las proposiciones constó la estrategia de acoplamiento con el Pronasci. A continuación se muestra la proposición del consultor de la Senasp presente en la reunión, el Dr. Vicente Trevas:

La concepción del Pronasci prestigia los GGIs y facilita la comprensión de su importancia como un foro legítimo de producción de estrategias ampliadas por el abordaje de la seguridad pública con ciudadanía. En este sentido, la movilización institucional promovida por los GGIs debe ser aprovechada para facilitar el compromiso de otras áreas y esferas del Go-

bierno y del Estado, y el compromiso de los municipios. Desarrollando una agenda común entre los GGIs Municipales y de los Estatales.

Se puso de manifiesto, de este modo, el papel fundamental del Gabinete de Gestión Integrada en el establecimiento de las metas propuestas por el Sistema Único de Seguridad Pública, así como en la implantación, el seguimiento y la evaluación de las acciones y los proyectos del Pronasci en los estados y municipios por el Programa.

El proceso metodológico de desarrollo del estudio de caso

Los objetivos del GGI Ceará se establecieron en capacidad del Decreto nº 27.796, del 20 de mayo de 2005, teniendo por base las líneas maestras de acción de los GGIs, preconizadas por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, conforme sigue:

El GGI actuará según tres líneas maestras de acción:

- La intensificación de la integración entre los órganos del sistema de justicia criminal;
- La implantación de la planificación estratégica como herramienta gerencial de las acciones emprendidas por el sistema de justicia criminal;
- La constitución de la información como principal herramienta de acción policial.⁷

El referido estudio de caso definió como objeto de análisis las acciones desarrolladas por el GGI Ceará, entre 2005 e 2007, siendo que, para garantizar un abordaje más profundo y completo del tema, se optó por utilizar conjuntamente cuatro formas de abordaje metodológico: *observación participante; recogida de datos estadísticos; estudio de documentación; e investigación de opinión.*

Formas de abordaje metodológico

La observación participante consiste, básicamente, en coleccionar los datos por medio de la participación directa en la vida cotidiana de la organización o del grupo que se pretende estudiar. El observador se convierte, por lo tanto, en parte del contexto que está siendo observado. En el contexto organizacional de la investigación en cuestión, el investigador tuvo el privilegio de actuar como observador desde el momento de la creación del GGI Ceará, lo que facilitó la recogida de datos y el estudio de la documentación, teniendo acceso a toda base de datos e informaciones del GGI, inclusive a más de quince horas de vídeo, material éste utilizado en el diagnóstico y la planificación de varias operaciones ejecutadas, principalmente en la Playa de Iracema, en Fortaleza. Se recogieron datos de todas las operaciones realizadas, registrados sus resultados y su repercusión en los medios de comunicación. Se registraron fotos del ambiente con el fin de identificar cualquier cambio en el ambiente objeto de estudio. La dificultad residió en consolidar las informaciones sin restarles su carácter ni omitir ningún resultado de las actividades del Gabinete, conservando la imparcialidad con el objeto pesquisado.

Como el Gabinete actúa en la combinación de los más diversos órganos envueltos en la seguridad pública, la justicia criminal y la defensa social, se optó por realizar también una encuesta de opinión sobre las actividades del GGI. El cuestionario fue respondido por treinta profesionales que ejercen en los más diversos órganos asociados con el GGI, en los tres niveles de acción, es decir, en el campo estratégico, táctico y/o operacional. Se persiguió, en líneas generales, captar cualitativamente y de forma imparcial la impresión de los informantes, garantizando su anonimato, en

cuanto al proceso de intersectorialidad conducido por el GGI, sus conocimientos y expectativas a respecto de la actual política de seguridad pública desarrollada en el ámbito estatal y federal, así como sus opiniones sobre la eficiencia, eficacia y efectividad de las acciones realizadas.

Se dedicó una atención especial a la recogida de datos del Sistema de Análisis y Exploración de Incidentes de la Secretaría de la Seguridad Pública y la Defensa Social, en que se consideró como objeto de la investigación el área comprendida por el Barrio Playa de Iracema en Fortaleza, donde se realizaron sucesivas operaciones coordinadas por el GGI, en el periodo especificado. Se tuvo el cuidado de construir planillas y gráficos que demostrasen los principales delitos sucedidos, los días de la semana de mayor incidencia, analizándose, igualmente, cada día de la semana por separado, con la finalidad de evaluar la efectividad de las acciones desarrolladas en aquel ambiente en el periodo delimitado.

Gestión integrada y la trans-sectorialidad

El combate a la violencia urbana y la búsqueda de la construcción de la paz no pueden ser tan sólo tareas del gobierno federal, ni solamente de los gobiernos de los estados. Para reflexionar sobre las posibilidades de intervención y participación de cada parte interesada, se trae a colación la complejidad que implica la gestión integrada, considerando los nuevos desafíos que conlleva el Pronasci y la consecuente ruptura con viejos paradigmas gerenciales en la implementación de políticas públicas de seguridad.

La complejidad y el prefijo trans-

Pretendiendo una reflexión sobre el camino a seguir para superar los desafíos y obtener

éxito en la implantación de proyectos de seguridad pública, se trae a colación el concepto de *transectorialidad*, a partir de la Teoría de la Complejidad de Edgar Morin.

En contrapunto a la simplificación y a la hiperespecialización propuestas por la ciencia moderna, Edgar Morin proponía juntar los varios hilos de conocimiento y hacer un tejido. En lugar de separar, volver a juntar conocimientos diferentes. Para Morin, no es preciso que sólo un individuo u organizador haga eso. Es necesario reunir individuos u organizadores de diversas áreas de conocimiento para producir ese conocimiento de forma conjunta.

Según la obra de Morin, la complejidad se basa en por lo menos tres ideas básicas, a pesar de haber otras en su vasta obra. Para entender el uso del prefijo *trans-* nos atenemos aquí a tres ideas básicas: multidisciplinariedad, interdisciplinariedad y transdisciplinariedad.

Morin afirma que la multidisciplinariedad es un principio básico, pero insuficiente, pues se refiere solamente a la existencia de disciplinas múltiples y a la necesidad de aproximarlas. En la seguridad pública es como si sólo reuniésemos en una misma sala diversos actores sociales de diferentes áreas que pasarían a emitir sus opiniones sobre los problemas que los afligen, actuando cada uno a la defensiva, con el fin de preservar su propio espacio institucional y social. La interdisciplinariedad, a su vez, sugiere que esas disciplinas se toquen, entablen un diálogo. He aquí la discusión verdadera sobre determinado problema de seguridad pública, al paso que cada actor involucrado presenta su punto de vista y escucha, de forma activa,

los diversos puntos de vista expuestos en la reunión. Más que la interdisciplinariedad, que es cuando esas áreas se tocan, la transdisciplinariedad ocurre cuando las áreas se interpenetran, dando lugar, en ese punto, al surgimiento de nuevos procesos. Por medio del conocimiento pleno del otro, se descubren nuevas formas de obrar, minimizando la superposición de acciones sobre determinado problema y valorizando el repartimiento de esfuerzos para la mejora de un determinado ambiente comunitario.

Por transdisciplinariedad y trans-sectorialidad se debe entender la abertura a la diversidad del conocimiento y a la actuación de organizaciones diversas. También hemos de entender que el conocimiento produce hipótesis y no verdades definitivas, pues a cada nueva discusión, a cada nuevo proceso implantado vendrá, justo después, el ciclo de mejora continua, que será natural y continuamente retroalimentado, para generar un nuevo conocimiento.

No se tiene aquí la pretensión de exponer ni agotar toda la extensión de la teoría de la complejidad, sino reflexionar, conforme se ha demostrado, sobre la ruptura necesaria del pensamiento cartesiano, lineal y positivista. Esto hace falta para que se puedan emprender caminos para eventuales procesos de cambio en el contexto de la seguridad pública local, dado que el acoplamiento de saberes diferenciados de las más diversas organizaciones es una premisa para la implantación de las acciones de seguridad pública propuestas por el Pronasci.

Es en esa estructura teórica referente a la complejidad y al uso del prefijo *trans-* donde reside la reflexión sobre el protagonismo y la legitimidad

de la coordinación *trans-sectorial* del Gabinete de Gestión Integrada en las acciones estratégicas de la seguridad pública del Estado de Ceará.

Rompiendo con paradigmas y legitimando las acciones

Retomando el concepto para el campo de las organizaciones públicas y la aplicación de sus políticas, se presenta, a continuación, un trecho del artículo de Rose Marie Inojosa (2001, p. 105):

[...] estamos definiendo intersectorialidad o transectorialidad como la coordinación de saberes y experiencias con vistas a la planificación, la realización y la evaluación de políticas, programas y proyectos, con el objetivo de lograr resultados sinérgicos en situaciones complejas. Se trata, por lo tanto, de buscar resultados integrados con un efecto sinérgico. Transponiendo la idea de transdisciplinariedad al campo de las organizaciones, lo que se quiere, mucho más que juntar sectores, es crear una nueva dinámica para el aparato gubernamental, con base territorial y poblacional.

Muchas de las conclusiones originadas durante el esfuerzo para la elaboración de la arquitectura institucional del Susp dieron origen a la *Guía para la prevención del crimen y de la violencia en los municipios*, desarrollada en 2005 por el Departamento de Políticas, Programas y Proyectos de la Senasp, con la colaboración como consultoría técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD/Brasil, en la capacidad del cual se destacan algunos principios:

[...]

- 5º) **La necesidad de romper el aislamiento de las iniciativas en seguridad pública para que se trabaje a partir de una red de actores sociales, desde las agencias públi-**

cas de vigilancia y los diferentes servicios ofrecidos por el Estado, hasta las agencias privadas y los propios ciudadanos.

- 6º) **La necesidad de romper con un modelo reactivo de seguridad centrado en la represión y en la multiplicación de los encarcelamientos, para una nueva forma de concebir el propio papel de las policías y de las guardias municipales, en el sentido de fortalecer estrategias comunitarias de seguridad que hagan uso del control conocido internacionalmente como “vigilancia policial orientada a la solución de problemas”.**⁸

Para que estos principios puedan ser comprendidos en toda su extensión, es preciso aclarar algunos conceptos. Primero, cuando hablamos de “prevención” en Brasil es muy común que se entienda como sinónimo de “programas sociales” o de “políticas públicas que aumenten la oferta de educación, salud, vivienda, ocio” etc. Por este camino, los gobiernos estarían ya haciendo prevención siempre que estuviesen invirtiendo en programas sociales. Esto no es, rigurosamente, verdadero. Está claro que las mejoras alcanzadas en la situación económica y social de la población tienden a producir resultados positivos de reducción de crímenes y de violencia. Ocurre que el crimen y la violencia no se pueden entender como resultados directos y exclusivos de las carencias sociales. Reducir estas carencias puede ayudar mucho, pero eso no es, tampoco, la prevención de la que hablamos. Además, cuando imaginamos que el crimen y la violencia pueden enfrentarse sólo con reformas sociales, empezamos a menospreciar la necesidad de una política de seguridad y lo más probable es que nunca la tengamos. (Subrayado nuestro)

Se ha enfatizado aquí la recomendación tanto de la ruptura con las iniciativas de seguridad pública reactivas, para trabajar en una red compuesta por los más diversos actores sociales y sectoriales envueltos en el problema de la violencia y la criminalidad, como de la utilización de la metodología de la “Vigilancia Policial Orientada a la Solución de Problemas”, en el sentido de explotar la potencialidad del agente encargado de la aplicación de la ley (policía de la línea de frente), en identificar, analizar, proponer soluciones conjuntas con la comunidad y demás actores involucrados y evaluar la efectividad de la aplicación de las respectivas acciones.

De esta forma, el paradigma principal a ser confrontado es aquel que se fundamenta en un conjunto de prejuicios y conceptos que afirman que los órganos de seguridad pública no son capaces de cumplir su misión de prevenir, reducir y controlar la violencia y la criminalidad en determinada colectividad.

Se trae la reflexión para buscar la inversión lógica del paradigma actual en el que, por ausencia o carencia de las otras políticas públicas sociales, se construye la sofocante e inercial impresión de que todos los males sociales son derramados en los órganos de la seguridad pública, convirtiendo en insignificante su actuación en torno al problema, en una relación directa de causa y efecto entre los factores inductores de la violencia y la inseguridad pública.

A continuación, se expone el posicionamiento del Profesor Marcos Costa Holanda sobre las relaciones de causa y efecto en el campo de la Gestión Pública por Resultados (GPR).⁹

Dos instrumentos útiles para la visualización de

las relaciones de causa y efecto del problema y que ayudan en la formulación de objetivos y metas, medios y fines son: 1) el árbol del problema y 2) el árbol de objetivos. A través del árbol del problema, se tiene una buena pista para saber en qué áreas trabajar y cuáles son los destinatarios para alterar el cuadro de deficiencia en la oferta de servicios públicos (causas) y los resultados e impactos esperados (efectos). A partir de ahí, se puede recurrir al segundo instrumento, que es el árbol de objetivos, donde se establecen los objetivos y metas, medios y fines, es decir, la magnitud de los programas, proyectos y acciones por realizar y los resultados e impactos esperados (HOLANDA, et al., 2004, p. 12, subrayado nuestro).

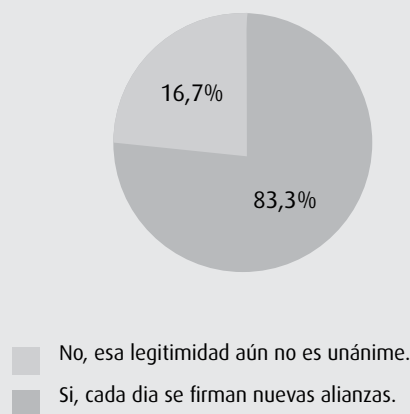
Al analizar las relaciones de causa y efecto, se tiene la obvia constatación de que hay que atacar las causas fundamentales para eliminar el efecto; si el efecto es la creciente violencia y criminalidad, en un análisis pragmático, los órganos de la seguridad pública, por situarse “privilegiadamente” en los alto del árbol de problemas, poseen legitimidad para coordinar los saberes, trabajos y programas intersectoriales en torno a los problemas relacionados con la seguridad pública. Al traer a colación los conceptos pregonados por la Gestión por Resultados, se trata aquí de entender al Estado no como un fin en sí mismo, sino sólo un medio para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, y un ente al que le importan la eficiencia, eficacia, efectividad e impacto de sus políticas públicas.

Con la intención de verificar la legitimidad del protagonismo del Gabinete de Gestión Integrada de la Seguridad Pública del Estado de Ceará en la coordinación de los órganos interesados en la defensa social, promoción de la paz y mejora de la seguridad pública, se presenta,

a continuación, uno de los resultados de la encuesta de opinión (BRAGA JUNIOR, 2008), realizada con representantes de los tres niveles de acción del GGI: estratégico (30,0%), táctico (36,7%) y operacional (33,3%).

Gráfico 1

Distribución de los informantes de la pregunta: ¿Cree Usted que el Gabinete de Gestión Integrada de Ceará es un canal legítimo para coordinar los órganos involucrados en las más diversas acciones (preventivas y represivas) relacionadas a la resolución de los problemas de seguridad pública?



Fuente: Braga Junior (2008, p. 77).

La legitimidad de su protagonismo fue avallada por el 83,3% de los informantes. Se destaca una de las varias colaboraciones colectadas en los formularios en el campo para respuestas abiertas:

Con la creación del GGI empezamos a tener una nueva visión de los objetivos a ser alcanzados en relación con las acciones preventivas y represivas para la reducción y control de la violencia, criminalidad y de los demás problemas pertenecientes a la seguridad pública y defensa social. Hoy en día se puede observar la participación y el compromiso de otros órganos con la seguridad pública, demostrando así el real interés del GGI, que

es unir fuerzas para combatir los asuntos concernientes a la seguridad de la sociedad y a las acciones criminales de todo tipo (BRAGA JUNIOR, 2008, p. 78).

Para entender la dimensión del esfuerzo en el acoplamiento y la comunicación, se muestra a continuación la lista (no agotada) de órganos que han colaborado y participado directamente en las acciones planificadas por el GGI: Secretaría de la Seguridad Pública y Defensa Social, Secretaría de Justicia y Ciudadanía, Secretaría de Trabajo y Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda del Estado, Policía Civil del Estado de Ceará, Policía Militar, Cuerpo Militar de Bomberos, Pericia Forense de Ceará, Policía Federal, Policía Federal de Tráfico, Agencia Brasileña de Inteligencia, Oficina de Combate al Tráfico de Seres Humanos, Consejo General de Justicia, Fiscalía Pública, Hacienda Pública Federal, Superintendencia Regional de Trabajo y Empleo, Departamento Estatal de Tráfico de Ceará, Tribunal de la Infancia y de la Juventud, Guardia Municipal de Fortaleza, Autarquía Municipal de Tráfico y Ciudadanía, Vigilancia Sanitaria y Control Urbano, y Secretaría Municipal de Medio Ambiente.

Atendiendo a la premisa de respeto a la autonomía de las instituciones participantes y considerando la complejidad de gestionar las acciones y controlar la ejecución de las actividades asumidas por cada participante, el GGI ha iniciado la aplicación de las mejores prácticas en gestión de proyectos preconizadas por el *Project Management Institute* (PMI) en su *PMBOK*[®].¹⁰ A continuación se mostrarán los principales procesos de gestión incorporados en su organograma funcional, así como un resumen de los resultados del estudio de caso de

las acciones transectoriales del Gabinete, en el período de 2005 a 2007.

Gestión de proyectos en la seguridad pública

La necesidad de la aplicación del método

En el escenario de las discusiones sobre planificación, implantación y evaluación de políticas públicas de seguridad, muchos actores ya han obtenido el consenso en cuanto a la importancia de sus papeles. Con reconocimiento internacional, la Vigilancia Policial Orientada a Problemas, preconizado por Goldstein (2003), define los macroprocesos de *identificación del problema, análisis, respuesta y evaluación*, validados por las diversas organizaciones policiales que lo adoptan, destacando la importancia del diagnóstico al planear acciones de respuesta categorizando y llevando en consideración tres de las variables relacionadas a los casos de delito: víctima, ambiente y agente delictuoso. La Teoría de la Complejidad de Morin (1999) hace el embasamiento para la imprescindible actuación trans-sectorial de los actores gubernamentales y sociales envueltos en las problemáticas del ambiente comunitario. La Gestión por Resultados, presentada por Holanda (2003) al Estado de Ceará, desafía a las organizaciones públicas a poner la perspectiva del ciudadano en primer plano, remodelando todo el macroproceso de gestión, con la valorización del establecimiento de indicadores para la medición de resultados que efectivamente atiendan a las necesidades sociales. En este contexto, esta sección tiene por objetivo presentar la metodología de gestión de proyectos, recomendada por el *Project Management Institute*, como una alternativa práctico-metodológica a la gestión de proyectos en seguridad pública y justicia criminal, en la aplicación de sus nueve áreas de conocimiento, a

saber: gestión de riesgos, de finalidad, de calidad, de plazos, de costes, de adquisiciones, de comunicaciones, de personal y de integración.

Como protagonista en el actual escenario de gestión en seguridad pública y justicia criminal que se establece en Brasil, la adopción de la metodología de gestión de proyectos facilita la acción local, regional y federal, la superación de innumerables obstáculos a la efectividad de los resultados de sus proyectos, tales como: objetivos no realistas, falta de control de cambios, complejidad del proyecto, plazos no cumplidos o no realistas, socios que no cumplen su parte, surgimiento de imprevistos, lentitud en las adquisiciones, falta de participación del ciudadano, entre otros obstáculos que contribuyen a la no-realización de resultados duraderos y sostenibles a lo largo del tiempo.

Las mejores prácticas en gestión de proyectos

El PMBOK®, o Guía del Conjunto de Conocimientos en Gestión de Proyectos, en su 3ª edición, define que gestión de proyectos es la aplicación de conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas a las actividades del proyecto, con el fin de atender a sus requisitos, estando insertado en cinco fases o grupos de procesos (iniciación, planificación, ejecución, control y conclusión), con actividades esparcidas en 44 procesos distribuidos en nueve áreas de conocimiento, siendo casi todos ejecutados simultáneamente durante el ciclo de vida de la gerencia del proyecto.

Las áreas de conocimiento en gestión de proyectos organizan los 44 procesos de gestión de proyectos de los grupos de procesos o fases en nueve áreas de conocimiento:

1. Gerencia de la integración: engloba los procesos necesarios para garantizar que los varios elementos de un proyecto sean apropiadamente acoplados. Tiene como objetivo realizar las negociaciones de los conflictos entre objetivos y alternativas del proyecto, con la finalidad de alcanzar o exceder las necesidades y expectativas de todas las partes interesadas. Incluye el desarrollo y la ejecución del plan del proyecto, así como el control general de cambios;
2. Gerencia de finalidad: incluye los procesos requeridos para asegurar que el proyecto englobe todo el trabajo necesario, y tan sólo el trabajo necesario, para completar de forma exitosa el proyecto. La preocupación fundamental es definir y controlar lo que está o no incluido en el proyecto;
3. Gerencia de tiempo: tiene como objetivo garantizar el término del proyecto en el tiempo adecuado. Consiste en la definición, ordenación y estimativa de duración de las actividades y en la elaboración y control de los cronogramas;
4. Gerencia de costes: tiene por objetivo garantizar que el proyecto se ejecute dentro del presupuesto aprobado. Consiste en la planificación de los recursos, estimativa, presupuesto y control de costes;
5. Gerencia de calidad: tiene como objetivo garantizar que el proyecto satisfará las exigencias para las que fue requerido. Consiste en la planificación, garantía y control de calidad;
6. Gerencia de personal: la gestión de recursos humanos tiene por objetivo garantizar el mejor aprovechamiento de las personas involucradas en el proyecto. Consiste en la planificación organizativa, asignación de personal y definición del equipo;

7. Gerencia de comunicación: tiene como objetivo principal garantizar la generación adecuada y apropiada, colecta, disseminación, almacenamiento y disponibilidad de la información;
8. Gerencia de riesgos: tiene como objetivo maximizar los resultados de los hechos positivos y minimizar las consecuencias de los hechos negativos. Consiste en la identificación, cuantificación, tratamiento y control de los riesgos del proyecto;
9. Gerencia de adquisición de proyectos: tiene como objetivo principal obtener bienes y servicios externos para la organización ejecutora. Consiste en la selección de proveedores, planificación de adquisición, planificación de solicitudes, solicitudes de propuestas y administración y conclusión de contratos.

Durante la fase de iniciación, se encuentran procesos del área de conocimiento de integración. Esta fase tiene como objetivo definir o autorizar el proyecto o una fase del proyecto.

Enseguida, se inicia la fase de planificación, que incluye procesos de las siguientes áreas de conocimiento:

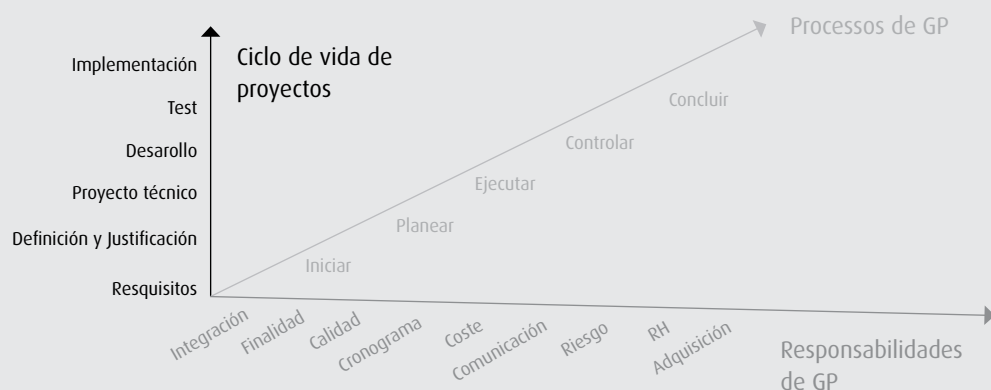
integración, finalidad, tiempo, coste, calidad, recursos humanos, comunicaciones, riesgos y adquisición. El objetivo de esta fase es definir y afinar los objetivos y planear la acción necesaria para lograr los objetivos y la finalidad para los que el proyecto diseñado.

Justo después, surge la fase de ejecución con los procesos de las áreas de conocimiento: integración, calidad, recursos humanos y comunicaciones. Esta fase integra personas y otros recursos para la realización del plan de gestión del proyecto.

En paralelo, surge la fase de control de los procesos de las siguientes áreas de conocimiento: integración, finalidad, tiempo, costes, calidad, recursos humanos, comunicaciones, riesgos y adquisiciones. Esta fase está dedicada a la medición y el control regular del progreso para identificar variaciones en relación al plan de gestión del proyecto, de forma que puedan tomarse acciones correctivas cuando sea necesario para atender los objetivos del proyecto.

Finalmente, está la fase de conclusión, en la que están los procesos de las áreas de conocimiento:

Figura 2
Las tres dimensiones de la gestión de proyectos



miento, de integración y adquisición. Esta fase pretende concluir el proyecto de manera formal y documentar los registros de los proyectos para la utilización futura de otros proyectos.

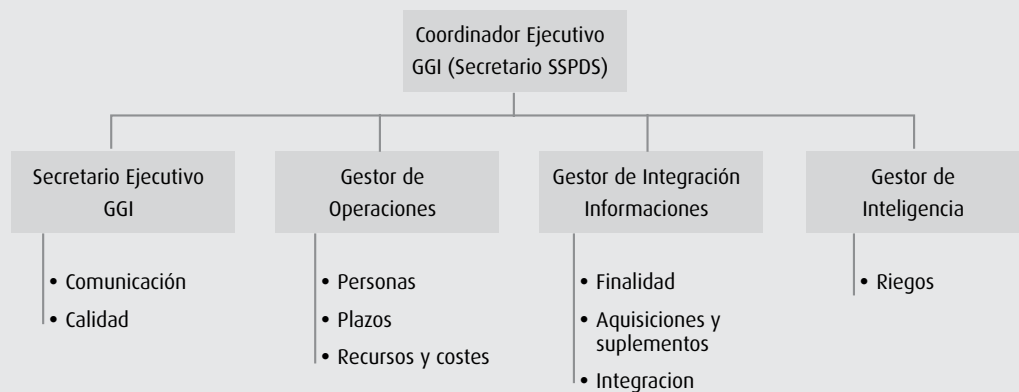
Gestión por proyectos en el GGI Ceará

El Decreto nº 27.119, del 27 de junio de 2003, instaló la gestión por programas en el Estado de Ceará, y en virtud del mismo, por su Artículo 3º, se recomienda la aplicación de las nueve áreas del conocimiento en gestión de proyectos preconizados por el PMBOK®. Corroborando la orientación legal, para la implantación de sus acciones, el Gabinete de Gestión Integrada cuenta, actualmente, con una Secretaría Ejecutiva, que desempeña el papel de una Oficina Corporativa de Proyectos,¹¹(MANSUR 2007), aunque no formalmente constituida como tal, pues funciona como asesoramiento directo al secretario de la Seguridad Pública y Defensa Social.

La composición de la Secretaría Ejecutiva del GGI, designada por el Decreto nº 663/2005, publicada en el *Diario Oficial del Estado* nº 038, del 22 de febrero de 2006, está constituida conforme el organograma presentado a continuación. Se destaca que, aunque no estén detalladas en el respectivo decreto, las áreas de conocimiento en gestión de proyectos también siguen representadas conforme los procesos de gestión que ocurren cotidianamente.

Para reflexionar sobre las posibilidades de intervención y participación de cada parte interesada, se trae a colación la complejidad que implica la gestión integrada, considerando los nuevos desafíos marcados por el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci) y la consecuente ruptura de viejos paradigmas gerenciales en la implantación de políticas públicas de seguridad, al igual que su gestión conducida por

Figura 3
Estructura del Gabinete de Gestión Integrada de la Seguridad Pública del Estado de Ceará con procesos de gestión



Fuente: Secretaría Ejecutiva del GGI/Ceará.

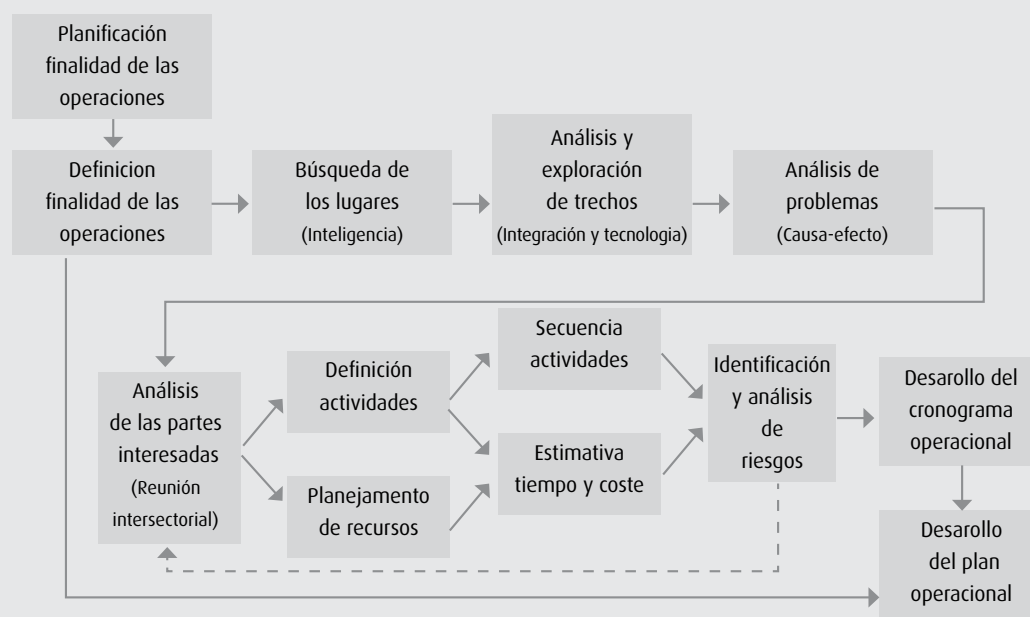
la aplicación de la metodología de gestión de proyectos preconizada por el *Project Management Institute*, para transformar estrategias en resultados.

Resolución de problemas de seguridad pública

Para la inmersión y proposición de alternativas para la resolución de los problemas relacionados con la seguridad pública, el Gabinete de Gestión Integrada actúa por medio de las llamadas Comisiones Temáticas. Éstas son creadas a partir del diagnóstico del Sistema Estatal de Inteligencia, clasificado por la Coordinadora de la Inteligencia de la SSPDS, y también derivadas de la identificación de problemas por los propios miembros del Gabinete, que son sometidos a la apreciación de todo el colegiado. Las comisiones están formadas por representantes institucionales de nivel estratégico en el Gabinete, quienes seleccionan a sus representantes tácticos

para el inicio de la planificación de las acciones que se ejecutarán. A partir de la formación de una comisión, siempre deliberada por todos los participantes por ocasión de las reuniones ordinarias que ocurren cada dos meses, se realiza un análisis de la situación problema. Después de confeccionado el árbol de problemas, para el análisis de causa y efecto, se conciben las actividades y los paquetes de trabajo necesarios para la solución, dando origen a una estructura de descomposición del trabajo. Enseguida, las acciones son secuenciadas y estimadas en tiempo y costes, se efectúa un análisis cualitativo para identificar los riesgos según su probabilidad *versus* impacto, elaborando los respectivos planes de contención y de contingencia. El proyecto se encamina a los participantes con recomendaciones y medidas de sigilo de las acciones que envuelvan represión cualificada.

Figura 4
Flujo del Proceso de Planificación GGI Ceará



Fuente: Secretaría Ejecutiva del GGI/Ceará

A partir de este diagnóstico y del análisis de la situación problema, se identifican los socios, las partes interesadas que están involucradas directa o indirectamente en la problemática o con su resolución. Con la intención de demostrar la aplicabilidad de las mejores prácticas en gestión de proyectos de acciones de seguridad pública, sigue la descripción de los macroprocesos de gestión del GGI.

Macroprocesos de gestión

En el caso específico de las acciones de seguridad pública coordinadas por el GGI, surgen los proyectos conforme a la necesidad identificada y al diagnóstico de los órganos de inteligencia o de los miembros del Gabinete, sin dejar de observar las demandas de la sociedad.

Como salida del grupo de procesos de planificación, será generado un plan operacional que tendrá que ser validado por las partes interesadas, de modo que se pueda avanzar a la tercera fase, que es la implantación de la solución propuesta y aprobada.

Iniciada la ejecución, el proceso de gestión envuelve el control del progreso, en el sentido de garantizar que todo marche conforme fue proyectado. Los riesgos identificados aún en la planificación son controlados continuamente y los planes de contención y de contingencia son elaborados e implementados conforme se hacen necesarios. Tras la ejecución de las actividades previstas en el cronograma, la consecución de los objetivos dentro del plazo estimado, sin ultrapasarse los costes y obteniéndose la calidad deseada (disminución de los índices de violencia y criminalidad), hace que el proyecto sea conducido con éxito a la fase final, que es su conclusión formal.

Resultados relevantes

En el período de 2005 a 2008, se realizaron 36 operaciones integradas en Fortaleza y 51 en el interior del Estado de Ceará, en 31 municipios, en las diversas regiones. Contando con un cuidadoso proceso de planificación participativo, aliado a las informaciones proporcionadas por la inteligencia de los ambientes comunitarios beneficiados, el efectivo participante de las acciones en la capital y en el interior del Estado varió de 34 a 187 servidores de hasta 22 órganos participantes. Actualmente, 19 instituciones participan efectivamente del foro estratégico, entre miembros natos e invitados. Las acciones se categorizan tanto en el área de la represión cualificada como en la prevención.

La investigación reveló igualmente que, individualmente, 46,7% han innovado en su forma de actuar con su órgano bajo la óptica del enfrentamiento intersectorial a los diversos tipos de problemas relacionados con la seguridad pública, por lo menos 33,3% actúan bajo una nueva mirada, 13,3% no ven ninguna alteración y 6,7% hacen simplemente su trabajo.

Gráfico 2

Distribución de los informantes de la pregunta: ¿Cree Usted que a través de la acción del GGI Ceará su desempeño en su correspondiente órgano/sector, bajo la óptica del enfrentamiento intersectorial a los diversos tipos de problemas de seguridad pública, está mejorando?

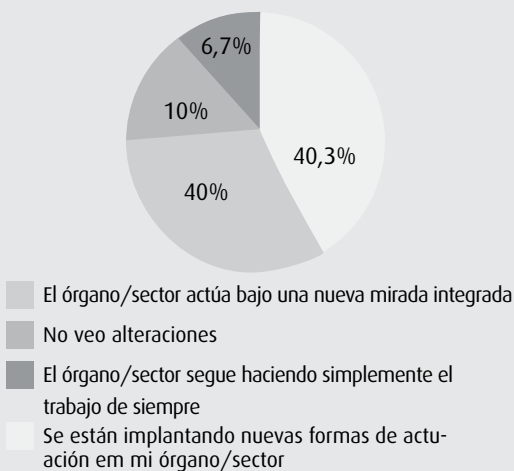


Fuente: Braga Junior (2008, p. 77).

En el ámbito organizacional, el 43,3% cree que, a través de la acción coordinada por el GGI, las formas de actuación del órgano al que pertenecen están mejorando, el 40% considera que el órgano actúa bajo una nueva mirada integrada, el 10% no ven ninguna alteración y el 6,7%, el órgano continúa haciendo el trabajo de siempre (BRAGA JUNIOR, 2008, p. 78).

Gráfico 3

Distribución de los respondientes a la pregunta: ¿Cree Usted que a través de la acción del GGI mejorará el desempeño del órgano/sector para el que trabaja, bajo la óptica del enfrentamiento intersectorial a los diversos tipos de problemas de seguridad pública, está mejorando?



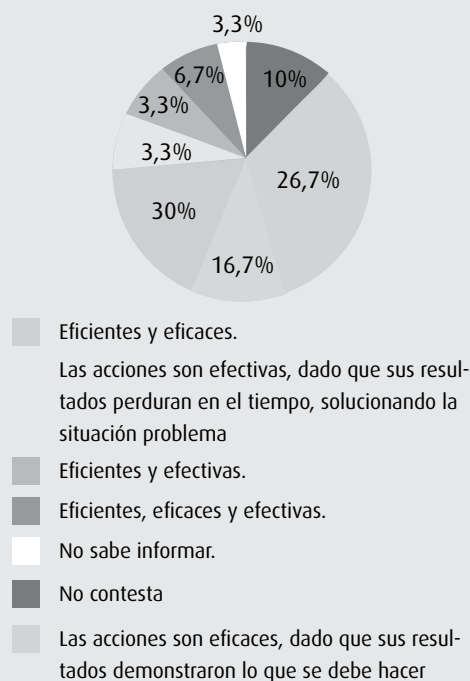
Fuente: Braga Junior (2008, p. 78).

En cuanto a la eficiencia y eficacia de las acciones coordinadas por el Gabinete, conforme las respuestas referentes a la indagación sobre la eficiencia, eficacia y efectividad de las acciones (BRAGA JUNIOR, 2008, p. 61), se observa que el 16,7% de los informantes creen que las acciones son eficaces, dado que sus resultados demuestran que se ejecutaron las acciones adecuadas; el 30,0% considera que las acciones son eficientes y eficaces; el 6,7% mencionaron que son eficientes, eficaces y

efectivas y el 26,7% señalaron la eficiencia de las acciones puesto que éstas suceden como fueron planificadas, totalizando el 80,1%, cantidad significativa de los 30 integrantes que respondieron a la encuesta afirmando creer en la eficiencia y la eficacia de las acciones coordinadas por el GGI.

Gráfico 4

Distribución de los respondientes a la pregunta: Por favor, ¿podría Usted señalar uno o más ítems que reflejen su opinión acerca de las acciones y operaciones articuladas por el GGI?



Fuente: Braga Junior (2008, p. 77).

En lo que se refiere a la efectividad de las acciones y operaciones realizadas, sólo una pequeña parcela de los informantes (13,3%) apuntó como efectivas las acciones desencadenadas por el GGI, otros 13,3% no supieron informar o dejaron la pregunta sin respuesta y la mayoría estuvo entre la eficiencia y la eficacia de las acciones, sin apuntar a la duración de sus resultados a lo largo del tiempo o al cambio de la realidad de las poblaciones de los lugares beneficiados con las acciones.

Consideraciones finales y trabajos futuros

Considerando las competencias reunidas del conjunto de conocimientos de la gestión de proyectos, en especial la intensa participación de todas las partes interesadas durante el ciclo de vida del proyecto y el compromiso con las restricciones de finalidad, tiempo, costes y satisfacción del ciudadano, el presente trabajo defiende que, en la aplicación de las mejores prácticas de gestión de proyectos en sus acciones, los Gabinetes de Gestión Integrada de todo Brasil estimularán una ruptura con los viejos paradigmas, modificando la forma de tratar con los más diversos problemas de seguridad pública que afectan directamente a la calidad de vida del pueblo brasileño. La estandarización del método de gestión de proyectos de seguridad pública añadirá un valor en la gestión del conocimiento, a través del registro de las lecciones ya aprendidas, para fines de replicación en cualquier unidad federativa.

Según datos del Pronasci, el Ministerio de Justicia le destinó 483 millones de reales de su presupuesto de 2007, y hay una previsión

presupuestaria de casi 1.406 millones de reales por año para el periodo de 2008 a 2011. De estos, 600 millones de reales por año fueron a parar al Programa Bolsa Formación, de 2008 a 2012, totalizando 6.707 millones de reales (Pronasci, 2007). Como órgano de ejecución descentralizada de las acciones del Pronasci, se hace imprescindible la excelencia en la gestión de los Gabinetes de Gestión Integrada de Brasil a través de la adopción de las mejores prácticas en gestión de proyectos adoptadas en todo el mundo.

Para trabajos futuros, se sugieren estudios para la implantación formal de oficinas de proyectos en las Secretarías Ejecutivas de los Gabinetes esparcidos por Brasil, así como, de forma complementaria, la gestión de portfolio, que es la gestión de la cartera de proyectos de las organizaciones de seguridad pública, vinculada directamente con la planificación estratégica, para fines de priorización de proyectos con el fin de elevar la efectividad de sus resultados, minimizando los riesgos envueltos.

1. El Project Management Institute (PMI®), con sede en Pennsylvania, EEUU, es una entidad mundial sin ánimo de lucro dedicada a la difusión de la metodología en gestión de proyectos. Hoy en día, el PMI se considera una comunidad global, con más de 200.000 profesionales asociados, en representación de 150 países.
2. El Sistema Único de Seguridad Pública (Susp) fue creado por el Ministerio de Justicia, para coordinar acciones federales, estatales y municipales en el área de la seguridad pública y de la justicia criminal, de manera que se integrasen en la práctica, sin interferir en la autonomía de los órganos de seguridad. Como factor condicionante a la efectiva transferencia de recursos del Fondo Nacional de Seguridad Pública, se recomendó, por medio de la firma de protocolos de intenciones, la creación de los Gabinetes de Gestión Integrada, hoy en día implantados en todas las unidades de la federación.
3. "Desarrollado por el Ministerio de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci) marca una iniciativa inédita en el combate a la criminalidad en el país. El proyecto coordina políticas de seguridad con acciones sociales, prioriza la prevención e intenta llegar a las causas que llevan a la violencia, sin renunciar a las estrategias de ordenamiento social y seguridad pública." Disponible en: <<http://www.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24D0E7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRNN.htm>>. Acceso: 30 ene. 2009.
4. Edgar Morin es un sociólogo y filósofo francés de origen sefardí, e investigador emérito del CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique).
5. Disponible en: <http://www.recid.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=682&Itemid=2>. Acceso: 30 nov. 2007.
6. Disponible en: <<http://www.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCTPBRNN.htm>>. Acceso: 6 abr. 2008.

7. Disponible en: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ3F6F0588ITEMID431E6CD55A794327BCAA9E ECF55F2604PTBRIE.htm>>. Acceso: 6 de abr. 2008.
8. La "Vigilancia Policial Orientada a la Solución de Problemas" fue propuesta, originalmente, por el Profesor norteamericano Herman Goldstein. La idea, en síntesis, es la de contar con policías capaces de identificar en su área de acción los requerimientos inmediatos del crimen y de la violencia y de trabajar con las comunidades y las agencias locales para su superación. En este modelo, las policías trabajan con más autonomía y se relacionan estrechamente con las comunidades donde están ubicados. Guía para la prevención del crimen y de la violencia en los municipios. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD/Brasil. Departamento de Políticas, Programas y Proyectos de la Senasp/MJ, 2005.
9. "La GPR es un modelo en que el Sector Público pasa a adoptar una postura emprendedora, dedicada al ciudadano como cliente y buscando los patrones óptimos de eficiencia, eficacia y efectividad, con ética y transparencia. Es una gestión que pretende reducir los costes para la sociedad y compromete al Estado con la satisfacción de los ciudadanos. Es un modelo en que el Gobierno es un medio y no un fin en sí mismo." Nota técnica nº 11. Disponible en: <www.ipece.ce.gov.br>. Acceso el 6 abr. 2008.
10. El Project Management Body of Knowledge, también conocido como PMBOK®, es un conjunto de prácticas en gerencia de proyectos, iniciativa del Project Management Institute (PMI) y que constituye la base de la metodología de gestión de proyectos del PMI. Estas prácticas son recopiladas en forma de una guía, llamada de Guía del Conjunto de Conocimientos en Gestión de Proyectos, o Guía PMBOK.
11. La Oficina Corporativa de Proyectos es un modelo de Oficina de Proyectos que está ubicada dentro de la alta Administración de la organización y los proyectos son los desdoblamientos de los objetivos, metas y factores críticos del éxito del plan estratégico del negocio. (Mansur, 2007).

Referencias bibliográficas

BRAGA JUNIOR, Weibson. **As ações transeitoriais do Gabinete de Gestão Integrada do Estado do Ceará: um estudo de caso.** Monografía (Especialização em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública). Fortaleza, Centro de Treinamento e Desenvolvimento, Universidade Federal do Ceará, 2008.

CEARÁ (Estado). Decreto n. 27.119, de 27 de junho de 2003. Disciplina a Gestão por Programas no Estado do Ceará, cria a figura do Gerente e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, ano VI, n. 121, 30 de junho de 2003.

_____. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. Decreto n. 27.796, de 20 de maio de 2005. Dispõe sobre a criação do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, ano VIII, n. 098, Caderno Único, 24 de maio de 2005.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma sociedade livre.** Trad. Marcelo Rollemberg. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2003 (Série Polícia e Sociedade, 9).

HOLANDA, Marcos Costa; ROSA, Antônio Lisboa Teles da; ALBUQUERQUE, Keyla Christina. **Gestão pública por resultados na perspectiva do Estado do Ceará.** Fortaleza: Ipece, 2004.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**, n. 22, p. 102-110, 2001.

MANSUR, Ricardo. **Implementando um escritório de projetos.** Rio de Janeiro: Brasport, 2007.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência.** Trad. Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 7. ed. rev. mod. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

PMBOK Guide: **A guide to the project management body of knowledge.** 3.ed. Estados Unidos: PMI, 2004.

PRONASCI. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.** Disponível em: <www.mj.gov.br/pronasci>. Acesso em: 21 nov. o de 2007.

La gestión de proyectos en seguridad pública: un abordaje pragmático de la aplicación del método en la Gestión de las Acciones Integradas a partir de un estudio de caso

Weibson Braga Junior e Neuma Cipriano

Resumo

O gerenciamento de projetos na segurança pública: uma abordagem pragmática da aplicação do método na gestão das ações integradas a partir de um estudo de caso

O combate efetivo da violência e da criminalidade somente se dará através da ação integrada dos vários atores que têm influência ou se relacionam direta ou indiretamente com a problemática. Na verdade, a distância entre a ignorância e o conhecimento dessa premissa se mostra bem menor do que a de sua aplicação prática e da transformação de estratégias em resultados. Nesse contexto, este trabalho apresenta a aplicação do Gerenciamento de Projetos no âmbito da segurança pública. Sugere a aplicação das boas práticas preconizadas pelo Project Management Institute¹ junto às ações trans-setoriais dos Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública do Brasil, de modo a transformar estratégias em resultados efetivos.

PalaVras-CHave: Segurança pública. Gerenciamento de projetos. Ações trans-setoriais. Gestão integrada.

Abstract

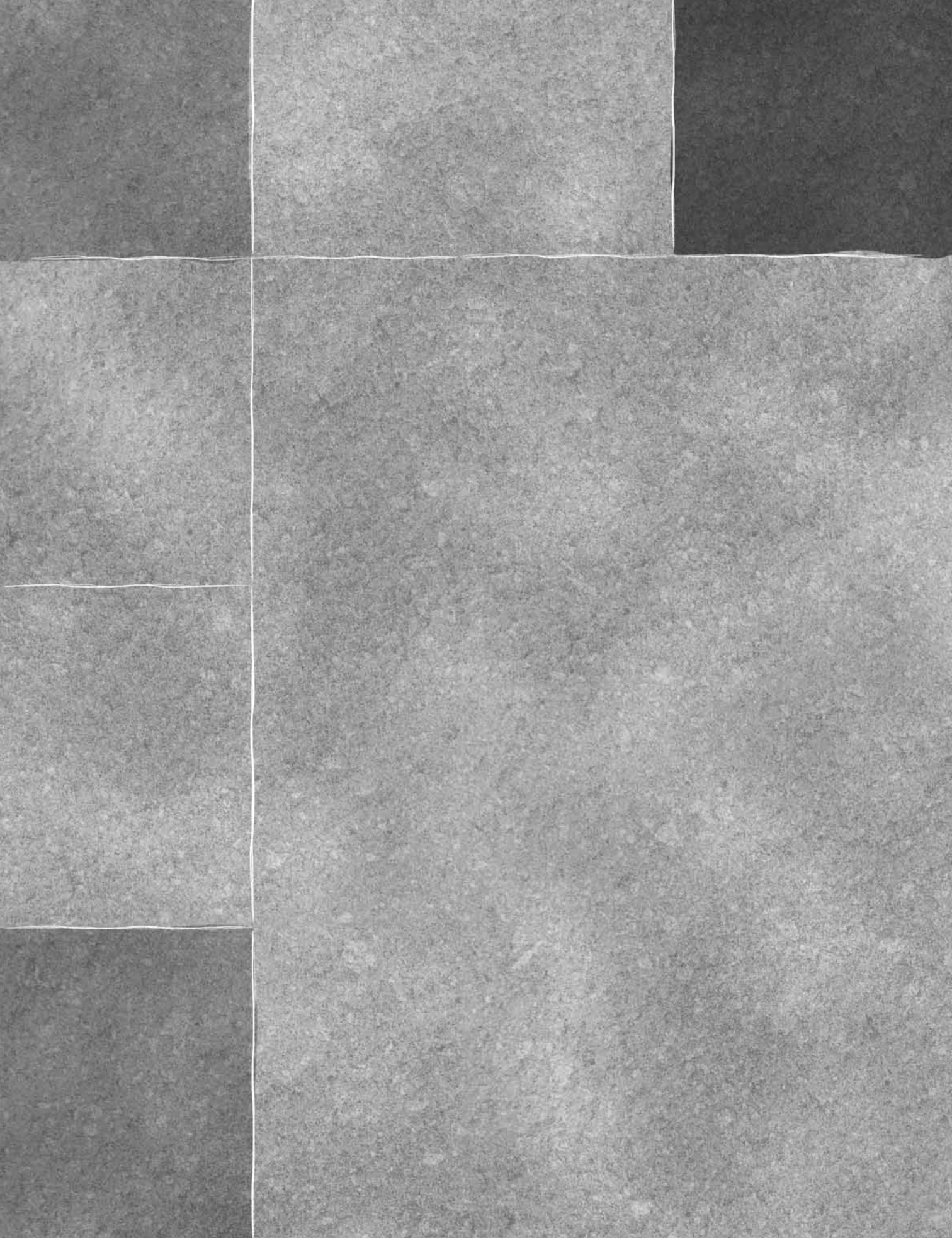
The management of public security projects: a pragmatic approach to the application of this method to the Management of Integrated Actions based on a case study

Violence and criminality can only be effectively fought if all actors that exert influence or are directly or indirectly involved in the violence and criminality issues, address the problem in an integrated fashion. However, applying this proposition in practice, and translating strategies into results, is a far greater obstacle than merely being aware of its existence. In this context, this paper presents project management practices as applied to public security, and suggests the application of the best practices recommended by the Project Management Institute to the transitional actions of Brazil's Offices for Integrated Public Security Management, thereby enabling strategies to be converted into effective results

Keywords: Public security. Project management. Transitional action. Integrated Management.

Fecha de recepción 15/01/09

Fecha de aprobación 22/02/09



Seguridad privada: características del sector e impacto sobre la vigilancia

André Zanetic

André Zanetic realiza su tesis doctoral en Ciencias Políticas en la Universidade de São Paulo con una investigación sobre el impacto de la seguridad privada sobre la vigilancia. Fue consultor, en el marco del convenio entre el Programa de las Naciones Unidas para o Desarrollo (PNUD) y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp), en el desarrollo del estudio “Análisis de Incidencia Criminal durante los Juegos Panamericanos (Río/2007)” e investigador por la Senasp/Ministerio de Justicia en el desarrollo de la investigación “El papel de los Municipios en la Seguridad Pública” (2005).

 andrezanetic@gmail.com

Resumen

La gran expansión de los servicios particulares de protección, constatada en diversos países, sobre todo a partir de mediados del siglo XX, trajo a colación importantes cuestiones relativas a la responsabilidad del Estado sobre la seguridad y la regulación de este sector. A partir de una contraposición crítica entre los aspectos regulatorios y la práctica de los servicios de seguridad privada en su campo de acción, en especial en la interfaz vigilancia pública y vigilancia privada, este artículo procura discutir y poner de manifiesto las cuestiones que están en juego para la comprensión del impacto específico, en el ejercicio de la vigilancia, dado por la presencia cada vez mayor de las fuerzas privadas en la provisión de la seguridad en el escenario brasileño.

Palavras Llave

Seguridad pública. Seguridad privada. Criminalidad. Violencia. Regulación.

Entre los importantes cambios que están teniendo lugar actualmente en la actividad que llamamos vigilancia, la expansión de los servicios de seguridad privada y su presencia en los más diferentes contextos están entre las más llamativas, sobre todo por la gran dimensión que marca la evolución y la composición del sector actualmente, con el número de vigilantes privados superando al de policías en diversos países.

A pesar de que estos cambios parecen bastante evidentes, por la entrada de un conjunto significativo de nuevos actores en las tareas de vigilancia, su significado está lejos de ser un consenso entre los estudiosos del tema. Ante la visión sobre estos cambios, lo que para unos es señal de una verdadera ruptura cualitativa con el pasado,¹ con el fin del monopolio público de la vigilancia, su pluralización -que significa una amplia proliferación de sectores y agentes actuando en la autorización y en la provisión de esos servicios- y la búsqueda de la vigilancia pública por una identidad,² para otros sería, en realidad, señal de la continuidad de importantes cambios en la sociedad y en las formas de control social por ésta ejercidas, siendo la idea de la ruptura cualitativa una “exageración de la novedad” de los cambios que estarían teniendo lugar de hecho en la vigilancia (JONES; NEWBURN, 2002).

Lo que estamos llamando de vigilancia puede entenderse en un sentido lo suficientemente

amplio para no confundirse con la actividad también encomendada a la policía (cuerpo de individuos uniformizados y contratados por el Estado para mantener el orden a través del uso de la fuerza), y lo bastante restringido para no abarcar el vasto y difuso concepto de control social, dentro del cual la vigilancia constituye sólo un aspecto.³ Mientras el control social se refiere a todas las actividades que, de alguna forma, contribuyen para el orden social de una comunidad dada (lo que incluye parientes, escuelas, grupos de jóvenes, medios de comunicación, iglesias e infinidad de otras entidades correlativas), la vigilancia se resume a una forma particular de control dedicado a esta manutención del orden, cimentado en atributos específicos de sistemas de vigilancia y amenazas de sanción y conducido por una amplia variedad de diferentes cuerpos y agentes. Aunque más restringido que el genérico concepto de control social, la vigilancia es, no obstante, una categoría que abarca más que las actividades desempeñadas por las fuerzas estatales de seguridad, y de las que forman parte tanto la vigilancia privada como la pública.⁴

Cabe también resaltar que, aunque haya una clara distinción entre la policía y las fuerzas privadas que ejercen la vigilancia, constatada tanto en términos de los poderes conferidos a los policías (como por ejemplo, el poder de detener) como en sendas “vocaciones”-los vigilantes poseen características más preventivas

y dedicadas al control y regulación de acceso, con sus objetivos definidos por el contratante y sus intereses privados, mientras que la policía tiene un perfil más represivo y punitivo, dedicado al establecimiento del orden público a través de la aplicación de la ley, orientada con base en el interés público por el sistema de justicia criminal-, hay una importante tensión en el sentido de que se amplía el campo de acción de los agentes privados sobre la esfera de actuación de la policía, creando zonas a veces poco definidas de distinción entre los dos sectores. En cuanto a este punto, los contornos actuales son bastante inciertos, sin un consenso entre los especialistas.

Entre los múltiples interrogantes que surgen a raíz de la aparición de ese “nuevo” agente representado por el sector de la seguridad privada, la mayor parte continúa sin ser respondido: ¿qué cambios ha comportado para el ejercicio policial la gestión de la seguridad realizada por los vigilantes, en lugares donde hay vigilancia privada (en especial para el patrullaje, los controles y la regulación de acceso)? ¿Cómo se da la gestión de los espacios y la interrelación seguridad pública/seguridad privada en los espacios vigilados por las fuerzas privadas? ¿Cómo tiene lugar el intercambio de informaciones entre los dos sectores? ¿Los vigilantes elaboran registros de denuncias o incidencias? ¿Hay cooperación entre los integrantes de la vigilancia pública y de la seguridad privada (por ejemplo, en el atendimento a alarmas)? ¿Hay antagonismo entre los dos sectores, por ejemplo, en la disputa por la vigilancia en determinadas áreas?

A partir de una contraposición crítica entre los aspectos regulatorios y la práctica de los

servicios de seguridad privada en su contexto de acción, en especial en la interfaz vigilancia pública y privada, este artículo intenta poner en discusión las cuestiones que están en juego para la comprensión del impacto específico en el ejercicio de la vigilancia debido a la presencia, cada vez mayor, de las fuerzas privadas en la provisión de la seguridad.

A pesar de la importancia de las prácticas informales de vigilancia privada (el segundo empleo de la policía a modo de ingresos extra), este artículo discute específicamente la acción de empresas y trabajadores debidamente regularizados, que ejercen servicios de vigilancia (contratada u orgánica), lo que supone un asunto lo suficientemente poco discutido que merece un abordaje más detallado. Los agentes y organizaciones de vigilancia contratada u orgánica constituyen, en Brasil, los dos principales segmentos de la seguridad privada. Más que ofrecer respuestas, la intención del artículo es mostrar y problematizar algunas de las múltiples cuestiones inherentes al crecimiento del sector de la seguridad privada, desmenuzando algunos de los mecanismos que interactúan en las transformaciones actualmente vividas en la vigilancia.

Expansión y distribución del sector

Aunque la falta de estudios empíricos nos dificulte para conocer con precisión sus características y las diferencias entre países con relación a la dimensión de la seguridad privada, se observa que el fenómeno de la expansión más reciente de estos servicios, a partir del siglo XX, parece estar relacionado, en gran medida, con el mismo conjunto de circunstancias que han proporcionado cambios significativos en la vigilancia pública en

diversos países del mundo. Aparentemente, tanto en el escenario nacional como en el internacional, el aumento de la seguridad privada parece haber emergido entrelazado al mismo contexto en el que se da el crecimiento del crimen, de la violencia y de la sensación de inseguridad, pero también está marcado por otros procesos importantes, que habrían generado el incentivo económico y el espacio legal para este tipo de vigilancia corporativa y que forman parte, también, de un contexto de transformación del paisaje urbano en este periodo. Entre los principales aspectos de ese proceso, se destaca la diseminación de las “propiedades privadas de masas”,⁵ de los edificios empresariales y edificios de instituciones públicas, además de otros factores inherentes a éstos, como la presión de las compañías de seguros sobre sus clientes para la contratación de servicios especializados de protección (BAYLEY; SHEARING, 2001; OCQUETEAU, 1997).

En Brasil no fue diferente. Desde su surgimiento oficial en 1969,⁶ la seguridad privada tuvo un crecimiento muy significativo en el país, alcanzando y superando rápidamente el contingente de las policías de los estados y la federal (nacional) sumadas. Su principal periodo de expansión fue a partir de los años 90, notado por el número de empresas de vigilancia, de vigías de calle y por la diseminación de tecnologías dedicadas a la industria de la seguridad electrónica. De forma semejante crecieron el número de cursos de formación y el de empresas de transporte de valores, además de la gran proliferación de los vigilantes que actúan al margen de la ley.

Las informaciones disponibles sobre el sector, aunque precarias, revelan esa gran expan-

sión. Los datos que nos dibujan el panorama más modesto para el sector, provenientes de la Federación Nacional de las Empresas de Seguridad y Transporte de Valores (Fenavist), contabilizan 557.500 vigilantes efectivamente en activo en 2005 (FENAVIST/MEZZO PLANEJAMENTO, 2005),⁷ excluyendo estas de cifras todo el contingente que, de una u otra forma, actúan sin regulación formal, así como los vigilantes que se encuentran debidamente regularizados por el Departamento de la Policía Federal (DPF) pero que están desempleados.⁸

Además del DPF y de la Fenavist, que retratan el universo formal de la seguridad privada, los datos provenientes de la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios–PNAD), del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), conforman otra importante fuente sobre el sector, conteniendo informaciones sobre el perfil de los trabajadores de todos los sectores económicos del país. Considerándose las informaciones utilizadas por la PNAD (agrupamientos ocupacionales de “vigilantes y guardias de seguridad” y “guardias y vigías”), relativas a la muestra expandida de 2005, se llega a un total impresionante de 1.648.570 personas.⁹ El problema con relación a los datos de la PNAD es que, incluso siendo la fuente que más abarca del sector, con datos tanto del mercado formal como del informal, la investigación incluye en los agrupamientos ocupacionales relativos al sector una serie de funciones que no se encajan como actividades de seguridad privada, como los porteros de edificios y residencias, “inflando” los números y destacando aún más la dificultad que existe actualmente en delinear el contorno de este tipo de

servicio en el país. Aún así, la descripción de los agrupamientos ocupacionales de la PNAD 2005 abarca una serie de categorías que forman parte de una zona oscura y no reglada de actividades de las más diversificadas, pero que de hecho componen el vasto repertorio de los servicios informales de seguridad privada, como “vigilante de granero”, “portero de garita”, “vigía”, “ronda nocturno”, “rondador”, “centinela” y cosas por el estilo.¹⁰

A pesar de la apremiante necesidad, por parte de los organismos competentes, de organizar mejor las informaciones y elucidar los contornos de la dimensión de la seguridad privada, la rápida expansión del sector es significativamente contundente. A título de comparación, en 2003, de acuerdo con el Ministerio de Justicia, el contingente de las fuerzas públicas de seguridad sumadas alcanzaba 506.411 personas, considerándose sólo los policías civiles (115.960) y militares (390.451).

Los números también muestran que el sector, al contrario de la impresión que deja la literatura nacional de que la búsqueda de la seguridad privada está concentrada en los condominios y en las grandes residencias (CALDEIRA, 2000; KOWARICK, 2001), tiene su demanda diseminada en diferentes sectores de la sociedad, siendo los principales contratantes de los servicios de seguridad privada el sector público, los bancos, las industrias y el sector de servicios, que, sumados, correspondieron al 86,1% de los vigilantes contratados en 2005 (el sector público es el mayor contratante, con 38,3% de los vigilantes contratados) (FENAVIST/MEZZO PLANEJAMENTO, 2005). A pesar de esta demanda ampliamente diversificada, se pueden delinear ca-

racterísticas comunes presentes en los contextos de acción de los agentes de seguridad, que serán tratados a continuación, en términos de aspectos generales del sector y de la interacción entre las fuerzas públicas y privadas de seguridad.

Aspectos generales de la regulación y características del sector

El modelo regulatorio específico de los servicios de seguridad, en la mayor parte de los países, es gestionado directamente por los gobiernos, siendo conducido por algún otro órgano o departamento de la burocracia ejecutiva (hay excepciones, por ejemplo, en Inglaterra, donde funciona un sistema de autorregulación por arreglos corporativos entre las empresas del sector). Generalmente, este órgano es un departamento específico del área de Justicia o de Seguridad del país, o también del Ministerio del Interior. En los diferentes contextos encontrados y descritos en la literatura, además del registro de las compañías (adjudicación de licencias a las empresas de seguridad y de los trabajadores) y de las tareas de control e inspección de las empresas y de sus empleados, el órgano regulador normalmente se encarga de la regulación y el control de un conjunto de aspectos que forman el espectro de la actividad, como la normalización de las características relativas a la educación y a la instrucción, al uniforme e identificación visual y al uso de armas de fuego.

En Brasil, el marco de regulación de la seguridad privada está legislado actualmente por la Ley 7.102, del 20 de junio de 1983, y por los Decretos n° 89.056/83 e 1.592/95, complementados por decretos específicos que atribuyeron nuevos requerimientos a la regulación. De acuerdo a este ordenamiento jurídico, la seguridad privada se

presenta como subsidiaria y complementaria a la seguridad pública, siendo sus actividades desde 1996 reguladas, controladas e inspeccionadas por el Departamento de la Policía Federal,¹¹ por medio de decretos y demás documentos legales emitidos por el órgano. Este ordenamiento define los segmentos autorizados a ejercer la actividad de seguridad privada (Cuadro 1).

Vigilancia patrimonial y seguridad orgánica

Los servicios de vigilancia patrimonial y

de seguridad orgánica (más específicamente de *vigilancia* orgánica, pues las empresas que poseen seguridad orgánica también pueden tener servicios de transporte de valores) son los segmentos que están presentes en la mayor parte de los espacios vigilados privadamente, tales como bancos, organizaciones comerciales e industriales diversas, incluyendo centros empresariales, edificios y dependencias de la administración pública en las diferentes instancias, condominios residenciales, centros comerciales, estadios destina-

Cuadro 1
Descripción de áreas de acción de los segmentos de la seguridad privada

Segmentos	Descripción	Áreas de acción
Vigilancia patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> • Preservación de bienes y patrimonio, prevención de riesgos provenientes de acciones criminales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos. • Organizaciones comerciales e industriales diversas. • Órganos públicos. • Condominios cerrados, edificios o residencias, centros comerciales, estadios de fútbol, centros de exposiciones, casas de eventos y espectáculos diversos, cines, bares, restaurantes, etc.
Seguridad orgánica	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas que, en lugar de contratar servicios especializados de las empresas de protección, constituyen su propio organismo de seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos. • Organizaciones comerciales e industriales diversas. • Condominios residenciales y empresariales, centros comerciales.
Seguridad personal	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento y protección (generalmente empresarios, ejecutivos, políticos, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresarios, ejecutivos, políticos, personas famosas, otros.
Curso de formación	<ul style="list-style-type: none"> • Instrucción, entrenamiento y cualificación de vigilantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atiende empresas de seguridad y profesionales de la seguridad privada y pública.
Escolta armada	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento motorizado armado (generalmente de empresarios, ejecutivos, políticos, otros). 	<ul style="list-style-type: none"> • Vehículos de cargas, empresarios, ejecutivos, políticos, otros.
Transporte de valores	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte de valores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos e instituciones financieras.

dos a acontecimientos deportivos, centros de exposiciones, etc.

Oficialmente, de acuerdo a la más reciente actualización normativa del sector, los servicios de vigilancia patrimonial deben ser ejercidos “dentro de los límites de los establecimientos, urbanos o rurales, públicos o privados, con la finalidad de garantizar la incolumidad física de las personas y la integridad del patrimonio en el lugar, o en los eventos sociales”.¹² Con relación específica a la actividad desempeñada por este segmento, “solamente podrá ser ejercida dentro de los límites de los inmuebles vigilados [sic] y, en los casos de acción en eventos sociales, como conciertos, carnaval o fútbol, deben atenerse al espacio privado objeto de contrato”.¹³ A su vez, las empresas poseedoras de servicios orgánicos de seguridad “son empresas de derecho privado autorizadas a constituir un sector propio de vigilancia patrimonial o de transporte de valores”.¹⁴ Además de empresas de capital privado, diversos órganos de la administración pública también constituyen su propio sector de seguridad, respondiendo al 49% de las contrataciones de vigilantes en la seguridad orgánica (FENAVIST/MEZZO PLANEJAMENTO, 2005).

Con relación al abarcamiento territorial de los servicios de seguridad privada, una delimitación esencial sobre la actuación del sector se refiere a su imposibilidad de ocuparse de la vigilancia de las áreas públicas. Constitucionalmente, solamente las policías militares pueden ocuparse de la vigilancia ostensiva en esas áreas (art. 144, § 5º de la Constitución Federal). Así, con la excepción de los casos de transporte de valores, escolta armada en transporte de cargas y protección de personas (seguridad personal), los vigilantes están

jurídicamente circunscritos a vigilar solamente áreas restringidas a los establecimientos privados. En estos establecimientos, solamente el servicio de seguridad privada autorizado por el propietario, de acuerdo con el contrato firmado entre las partes, puede ejercer las funciones de vigilancia.

Vigilantes

En Brasil, los agentes de seguridad autorizados a actuar oficialmente en el sector de la seguridad privada son designados “vigilantes”, que “son los profesionales capacitados por los cursos de formación, empleados de las empresas especializadas y de las que poseen servicio orgánico de seguridad, registrados en el Departamento de la Policía Federal (DPF), encargados de la ejecución de las actividades de seguridad privada”.¹⁵

De acuerdo con el Artículo 109 del Decreto 387/2006-DG/DPF, para el ejercicio de la profesión, el vigilante deberá cumplir los siguientes requisitos, acreditados mediante documentos:

- I – ser brasileño, de nacimiento o naturalizado;
- II – tener la edad mínima de veintiún años;
- III – tener el nivel de escolaridad correspondiente al 5º curso de la Educación Primaria;
- IV – haber aprobado en un curso de formación de vigilante, realizado por una empresa de cursos de formación debidamente acreditada;
- V – haber superado los reconocimientos médicos y de aptitud psicológica;
- VI – tener idoneidad comprobada mediante la presentación de antecedentes penales, sin registros de acusación en investigación policial, de estar siendo procesado criminalmente o haber sido condenado en proceso criminal;

- VII – estar al día con las obligaciones electorales y militares;
- VIII – poseer número de identificación fiscal, o sea, registro en el *Cadastro de Pessoas Físicas* (CPF).

Aunque inicialmente el perfil de los vigilantes haya estado marcado por la baja profesionalización del sector, con un nivel de cualificación, escolaridad y renta bastante inferior al de los policías, este cuadro está cambiando con el paso del tiempo. De acuerdo con datos de la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios–PNAD/IBGE), tuvieron lugar importantes cambios en el perfil socioeconómico y profesional de la población empleada tanto en la seguridad pública como en la actividad de vigilancia y guardia, en las diferentes regiones de Brasil. El nivel de escolaridad de los vigilantes privados es, aún hoy, considerablemente menor que el de los policías, sin embargo está mejorando aceleradamente, así como entre los profesionales de las fuerzas públicas. En 1985, 10,3% poseían un nivel de escolaridad equivalente a la enseñanza secundaria (completo o incompleto), pasando a 18,8% en 1995 y a 31% en 2001. En la seguridad pública, esas proporciones eran de 31%, 48,7% y 59%, en los tres años mencionados. Además, hay una mejora en términos del número de profesionales del sector cursando la enseñanza media: de 1985 a 2005, el porcentaje pasó de 0,9% a 2,7% (en la seguridad pública ese número es muy superior, siendo 14,3% en 1985 y 30% en 2001).

Es importante notar que la mejora de la escolaridad entre los profesionales del sector de seguridad privada es significativamente superior a aquella constatada para la población en general: mientras que en 1985 la proporción de indivi-

duos con nivel de enseñanza media de la población en general era de 16,2% y la de los profesionales de la seguridad pública correspondía a 10,3%, en 2001 estos últimos pasaron a poseer una proporción (31,3%) muy por encima del total de la población (21%) con este nivel de escolaridad. Posiblemente, este aumento en la escolaridad pueda estar reflejando un crecimiento de la demanda de profesionales más cualificados en el área de la seguridad, sobre todo en función de la necesidad de actualización y capacitación para la manipulación de equipamientos más sofisticados cada vez más en uso en el sector.

Si el nivel de escolaridad está creciendo en ambos sectores, con relación a la renta esa mejora es nítida sólo para la seguridad privada. Igualmente de acuerdo con las informaciones de la PNAD, mientras los salarios se mantuvieron estables en la seguridad pública durante el periodo de 1985 a 1995, la renta media de los vigilantes creció considerablemente. En 1985, la mayor parcela de los profesionales del sector se concentraba en la franja de renta entre 1 y 2 salarios mínimos (42%), proporción que disminuyó a 24% en 1995, mientras entre los profesionales de la seguridad pública ese porcentaje prácticamente no se alteró (MUSUMECI, 1998). Aún así, casi el 80% de los vigilantes particulares cobraban cuatro salarios mínimos en 1995 (lo que, en la época equivalía a 400 reales), mientras en la seguridad pública esa franja se reducía a 44,8%. En 2001, la media salarial de un vigilante en el país era de 726,94 reales, más alta que la de un policía civil (658,48 reales), pero aún menor que la de un policía militar (996 reales).¹⁶

Durante el periodo en que está en servicio, el vigilante no sólo está obligado a usar un uni-

forme específico, como que este uniforme debe poseer características que garanticen su reconocimiento, de acuerdo con el Artículo 103 del Decreto 387/2006-DG/DPF. Así, el uniforme deberá obligatoriamente contener, además del emblema de la empresa, un pito con cordón y una plaqueta de identificación autenticada por la empresa, constando el nombre, el número del Carné Nacional de vigilante y la fotografía en color tamaño carné.

Los vigilantes que trabajan para las empresas de vigilancia patrimonial, cuando están de servicio, pueden llevar un revolver calibre 32 o 38, además de una porra de madera o de goma y esposas. Aparate de estos instrumentos, está prohibido el uso de cualquier otro objeto no autorizado por la Coordinación General de Control de Seguridad Privada. Los vigilantes que trabajan en el sector de la vigilancia patrimonial también podrán utilizar armas y municiones no letales permitidas para el uso de las actividades de vigilancia patrimonial (así como en las actividades de seguridad personal), que se refieren a los armamentos considerados de “corta distancia” (o sea, cuyo alcance sea de máximo diez metros), son los rociadores de gas pimienta (spray) y el arma de descarga eléctrica (*air taser*).¹⁷ Para hacer uso de estas armas y municiones no letales, el vigilante debe poseer instrucción específica que lo capacite para la utilización adecuada de esos instrumentos. La vigilancia patrimonial ejercida por las empresas que poseen servicio de seguridad orgánica, de acuerdo al ordenamiento jurídico del sector, sigue las mismas normas vigentes para las empresas que prestan servicios contratados de vigilancia patrimonial.

El Decreto 387/2006-DG/DPF presenta también una descripción detallada de las asignaturas que deben ser cursadas por los vigilantes en el Curso de Formación de Vigilantes, que ayudan a delinear el perfil y las características de las actividades desempeñadas por estos profesionales. Los 11 cursillos que componen el plan de formación¹⁸ concentran desde la comprensión de las nociones básicas de seguridad, de la legislación y de los derechos de las relaciones laborales hasta los aspectos técnicos de armamento, tiro y vigilancia, pasando por defensa personal y utilización de equipamientos electrónicos utilizados en la prevención. Los conocimientos, técnicas, actitudes y habilidades esperadas de estos profesionales al término del curso corresponden a una gama considerable de funciones, a las que se espera que estén adaptados a cumplir. Esas funciones van desde la ejecución de la vigilancia y la prevención de casos inherentes a sus atribuciones hasta la protección del medio ambiente y la adopción de medidas iniciales de prevención y de combate a incendios.

Entre las diferentes características presentes en el conjunto de conocimientos y prácticas que deben lograr los vigilantes, algunas llaman la atención por dos aspectos particulares: la especificidad del vigilante en cuanto agente de seguridad y las relaciones de estos profesionales con la policía. Sin agotar el conjunto de informaciones sobre la formación de los vigilantes, que componen el documento que regula el sector, entre los tipos de aprendizajes que diferencian y particularizan al vigilante en relación con la policía, pueden destacarse algunas características relacionadas al perfil de su actividad. Entre ellas, está el perfecciona-

miento de habilidades dedicadas a la vigilancia general y sobre las áreas de vigilancia especializadas, como vigilancia en bancos, centros comerciales, hospitales, escuelas, industrias, etc., así como el aprendizaje sobre medidas específicas que tomar en el ejercicio de sus funciones, como la “protección de entradas no permitidas”, o “control de entradas permitidas” y el “control de entradas y salidas de materiales y personas”. También específicos de los vigilantes son los aprendizajes referentes al desarrollo de conocimientos sobre los sistemas de telecomunicaciones y computadorizados utilizados por las empresas de seguridad y a respecto de los sistemas de alarmas y otros medios de alerta (aprendidos en el cursillo de Radiocomunicaciones y Alarmas).

La cualificación de estos vigilantes, sobre todo a través del curso de Sistema de Seguridad Pública y Crimen Organizado, intenta hacer a este profesional apto para recurrir a la Policía Militar y la Guardia Municipal si se genera un caso policial en el establecimiento que vigila. El módulo de Criminalística y Técnica de Entrevista también objetiva la cooperación con el trabajo policial, pretendiendo familiarizar al vigilante con nociones básicas de reconocimiento contextual de las situaciones observadas (como pruebas, vestigios y lugar del crimen). En este curso se pretende capacitar al vigilante con una serie de técnicas específicas para entrar en acción si sucede un delito, como por ejemplo el aislamiento del lugar de un crimen, la preservación de vestigios hasta la llegada de la policía técnica, el acopio de pruebas iniciales susceptibles de desaparecer antes de la llegada de la policía y que importen en la averiguación policial, la búsqueda de prue-

bas y de autoría, la observación y descripción de personas, objetos y lugares, además de otras iniciativas que le competen en la prevención y represión de casos de delito.

Además, el curso también tiene como objetivo el aprendizaje de técnicas específicas de entrevista que puedan ayudar al vigilante a coleccionar datos relevantes en las investigaciones policiales, así como instrucciones para la elaboración de informes para entregar a la policía. Así, al menos en teoría, la colaboración con las fuerzas públicas es una preocupación expresa en el ordenamiento jurídico que regula las conductas del sector. No obstante, aunque muchas veces a los propietarios les interesa la intervención de la policía para la resolución de conflictos en su establecimiento, no siempre es deseable su presencia, incluso cuando debería comparecer. A continuación, se muestran más detenidamente los aspectos problemáticos que se refieren a la interrelación entre las fuerzas públicas de seguridad y la seguridad privada.

Interrelación seguridad pública-seguridad privada

Aunque la regulación está a cargo de la Policía Federal, las principales preocupaciones sobre la interrelación seguridad privada y seguridad pública, en la acción cotidiana de estas fuerzas en sus tareas de prevención y control de la criminalidad, se refieren a la interacción con las fuerzas de los estados ya que, de acuerdo con el Párrafo 144 de la Constitución Federal, las tareas de vigilancia ostensiva, judicial, la indagación de infracciones penales y la preservación del orden público, en cada estado, competen a las Policías Militares y Civiles de los estados. No obstante, si bien las delimitaciones de los seg-

mentos, la definición de actividades y equipamientos que pueden ser usados por la seguridad privada, las áreas de acción permitidas y toda una serie de instrucciones normativas relativas al sector forman parte actualmente del ordenamiento jurídico, no se puede decir lo mismo sobre la interrelación entre los sectores cuando hay necesidad de interacción entre ellos. No existe ninguna norma clara que regule el intercambio de informaciones, el atendimento de la policía a llamadas realizadas por los agentes de seguridad, los procedimientos con relación al arresto, el atendimento a alarmas o formas complementarias de cooperación.

Rigurosamente, un establecimiento empresarial, así como las dependencias de un órgano de la administración pública, debe recibir por parte de la policía el mismo tratamiento que confiere a cualquier llamada o atendimento que debe corresponder. De este modo, una llamada específica de un establecimiento relativo a un caso deberá, al menos en teoría, ser (o no) atendido de acuerdo a la orden de prioridad que le conferirán aquellos responsables del atendimento. Se puede imaginar, entonces, que factores que impliquen la mayor o menor cercanía entre los agentes de seguridad privada y la policía podrán agilizar o retrasar este atendimento. Es posible imaginar, también, que la policía pueda tender a dar menos prioridad al atendimento de un establecimiento que sabidamente disponga de un sistema de seguridad privada, en el caso de que sea necesario elegir. Ésta es una de las cuestiones fundamentales con relación a la interfaz entre los sectores y que puede influir directamente en la distribución de la vigilancia pública sobre los espacios y situaciones a los que le cabe responder.

Otra cuestión importante es la influencia que la acción de la seguridad privada puede tener en la producción de las estadísticas oficiales, ya que, en los establecimientos en los que trabajan, los vigilantes son los primeros a tener acceso a la información sobre los casos en el área en la que ejercen la vigilancia. La legislación no define ni da ninguna orientación específica con relación a la producción de registros de crímenes ocurridos en los establecimientos vigilados privadamente, lo que significa que la decisión de poner o no una denuncia en una comisaría es la misma que cualquier ciudadano posee. La única norma existente sobre la seguridad privada que versa directamente sobre esta obligatoriedad es respecto a la notificación que debe hacerse al DPF en caso de hurto, robo, pérdida, extravío o recuperación de las armas, municiones o chalecos antibalas de propiedad de la empresa especializada o de la empresa que posea el servicio orgánico de seguridad (que tendrá que dirigirse a la Deesp o a la Comisión de Revisión, junto con una copia de la denuncia y del registro del arma).¹⁹

Fuera de ese caso específico de los instrumentos utilizados por los vigilantes, la decisión de poner o no las denuncias en las comisarías será del propietario. Normalmente, sobre todo en los grandes establecimientos, este tipo de decisión cabrá al encargado de la jefatura o coordinación de la seguridad del establecimiento. En muchos casos, se debe esperar a que la empresa tenga interés en poner una denuncia para que la policía ayude a solucionar los problemas que hayan podido tener. Mientras tanto, en casos en que la repercusión de un hecho ocurrido en el interior del establecimiento sea considerada negativa para los intereses del propietario,

se debe imaginar que el contacto con la policía no será hecho. Así, es común que los vigilantes sean orientados a intermediar en los casos sin tener que pasar por los constreñimientos del sistema de justicia criminal.

Los vigilantes podrán también hacer sus propios registros de hechos, de acuerdo a los procedimientos establecidos por la jefatura o coordinación de la seguridad de la empresa como, por ejemplo, en hechos relatados por la clientela habitual, como pequeños hurtos o casos de agresión entre jóvenes, que permanecerán accesibles sólo a quien esté autorizado por el propietario. En este sentido, una gran cantidad de hechos muy probablemente no sería registrada de manera oficial, lo que sería perjudicial a la hora de conocer no sólo el número de delitos existentes, sino también los problemas que suelen estar presentes en este tipo de lugares. Esto mismo también puede contribuir a tergiversar los datos obtenidos, ya que la distribución de los establecimientos que poseen vigilancia privada no es aleatoria.

De la misma manera, poco se sabe de las formas de cooperación entre las fuerzas públicas y las privadas, ni la eficacia que puedan tener. Actualmente, no sólo las rondas de los vigilantes y los instrumentos que utilizan durante el trabajo, sino también toda una estructura tecnológica en franca evolución que compone el universo de la vigilancia privada pueden convertirse en fuentes de información intercambiable entre los dos sectores, facilitando las tareas de prevención, control e investigación del crimen. Importante es aquí saber si de hecho existen formas de asistencia mutua entre los sectores y de qué manera eso ocurre.

En caso de que hagan falta acciones conjuntas ¿cómo son orientadas? ¿Quién las comanda? ¿Existe algún tipo de pautas de conducta para estos casos?

Finalmente, otro punto controvertido se relaciona con el control que el público ejerce sobre los servicios prestados por las empresas de seguridad (o por las propias empresas, en caso de seguridad orgánica), así como en los casos de violaciones y abusos cometidos por los agentes de seguridad en los establecimientos en los que trabajan. En este sentido, es importante constatar las diferencias entre las formas públicas de control sobre la seguridad en estos espacios y aquellas sobre la vigilancia pública.

Con relación al seguimiento de las actividades policiales, el estado y la sociedad ejercen juntos algunas funciones de control de eventuales abusos cometidos por la policía, como los consejos generales internos -que son órganos de las propias policías para el control y la investigación de actos de este tipo-, las auditorías de policía -pertenecientes a las Secretarías de Seguridad Pública y tenidas como control “externo” de las actividades policiales-, el control directo del público a través de acciones civiles y criminales, hechas efectivas por el sistema judicial, además de por los medios de comunicación, capaces de denunciar actos y violaciones de derechos, y las propias organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos.

Ya la seguridad privada también puede ser controlada directamente por el público a través de acciones civiles y criminales, por los medios de comunicación y por las organizaciones no

gubernamentales defensoras de los derechos humanos, pero no hay un modelo de control a través de consejos generales ni auditorías como el instituido para la policía. Existen otras formas específicas, como el control estatal ejercido sobre la regulación, control e inspección de los procesos de concesión de licencias y especificidades de los diferentes segmentos del sector -inclusive el proceso de instrucción y de entrenamiento- y el control interno realizado por la propia empresa de seguridad, durante el reclutamiento, la selección, los procedimientos de disciplina, etc. También está el control establecido por las empresas contratantes (o sea, los clientes) y por la propia competitividad del mercado, que acaba sirviendo como mecanismo de punición para las empresas de seguridad que ofrecen servicios de peor calidad.

No obstante, si bien podemos esbozar las posibles formas de control ejercidas por lo público sobre la seguridad privada (que son aún menos claras que las existentes para la seguridad pública), poco sabemos sobre la forma de ejercer en la práctica ese control y la eficacia que pueden tener sobre la responsabilidad del sector. Esto es algo importante puesto que permitiría trazar un panorama de los cambios observados cuando nos centramos en las fuerzas privadas y sus mecanismos de control respecto de los de la policía.

Consideraciones finales

La seguridad privada en Brasil constituye un sector en franca evolución y en rápido proceso de profesionalización, estando cada vez más presente en los diversos escenarios de las ciudades del país. Dada la gran dimensión que el sector posee actualmente, el impacto que este

tipo de servicio representa hoy para la vigilancia es algo evidente, aunque poco considerado por el estudio de las prácticas de vigilancia. Esto se debe, en parte, a la poca literatura especializada existente sobre el tema, que de forma general ha concedido prioridad a una mirada más formativa, sobre la legitimidad/ilegitimidad del sector (sea por el aspecto de las amenazas que representaría a la responsabilidad estatal sobre la seguridad, o bien por la propensión a la ampliación de la segregación social generada por el sector), lo que acabó generando una discusión con pocas informaciones empíricas y poco efectiva para el análisis de la seguridad privada como un fenómeno “real” y con una demanda cada vez más diversificada.

De este modo, alejándonos de la mirada normativa, el principal objetivo de este artículo fue el de llamar la atención sobre la problemática de la seguridad privada en relación con las políticas ejercidas en el área de la seguridad pública, especulando sobre los mecanismos que merecen ser mejor estudiados y comprendidos. Hemos pretendido acercar la discusión sobre la vigilancia privada al debate sobre políticas públicas, delimitando el asunto presentado a un campo bastante específico: el impacto que la expansión de la seguridad privada tiene para el ejercicio de la vigilancia, en los casos en los que se interrelacionan las fuerzas privadas de seguridad con las públicas.

Se han pretendido poner de manifiesto cuestiones como la propensión a realizar denuncias en lugares con vigilancia privada, su influencia sobre la divulgación de datos sobre los delitos en una determinada comunidad y la dinámica delictiva específica del área en cuestión. Tam-

bién se ha querido apuntar la prioridad concedida por los encargados de la vigilancia pública en las áreas que poseen seguridad privada y su impacto directo sobre la oferta de vigilancia en las diferentes regiones, las prácticas específicas de la vigilancia privada (sustancialmente diferentes de aquellas desempeñadas por la vigilancia pública), así como las acciones que tan raramente se ejecutan de forma conjunta entre las fuerzas públicas y las fuerzas privadas de seguridad. Un mejor conocimiento de estas relaciones permitirá diagnosticar los conflictos con el público y las fuerzas públicas, al mismo tiempo que se identificarían buenos ejemplos

que podrían servir a las policías. También es fundamental el análisis pormenorizado de los mecanismos diferenciados de control sobre la seguridad privada, a respecto de cuya utilización existen tan pocas pruebas.

Una profundización en los temas arriba relacionados es necesaria tanto para conocer mejor el sector y favorecer una interacción positiva y responsable entre las fuerzas públicas y privadas de seguridad, como para ayudar a responder a las múltiples cuestiones sobre las transformaciones contemporáneas que están teniendo lugar en la vigilancia.

-
1. Esta visión es defendida, sobre todo, por los trabajos de David Bayley y Clifford Shearing (1996 y 2001), pero también está presente en la obra de diversos otros autores, si no con la importancia dada por Bayley y Shearing, al menos enalteciendo el amplio carácter de transformaciones que estaría construyendo una nueva configuración de las actividades de vigilancia. Esos trabajos provienen, principalmente, de la literatura norteamericana y británica: Kakalik y Wildhorn (1972), Shearing y Stenning (1981), Cunningham y Taylor (1985), South (1994), Davis (2000), Sarre (2002), entre otros.
 2. Esta búsqueda de la vigilancia pública por una entidad sería evidenciada, sobre todo, por la emergencia de la llamada *vigilancia de la comunidad*, en la que hay una importante interfaz entre la policía y la población, y la búsqueda de las comunidades de una participación mayor de la población en las tareas de prevención del crimen.
 3. La noción de *vigilancia aquí presentada se inspira en los escritos de Button (2002), Jones e Newburn (1998) e Reiner (1994), y constituye solo una presentación práctica para los propósitos de la discusión aquí emprendida, cuyo debate en profundidad huye al propósito de este artículo.*
 4. En este marco, cabe destacar la distinción entre público y privado descrita por David Bayley para hablar de los dos tipos de *vigilancia*, defendida también aquí por servir a los propósitos de este artículo: lo público y lo privado se diferenciarían específicamente por el apoyo (financiero) dado o no por la comunidad al servicio que autoriza. De este modo, la policía es pública cuando es pagada y dirigida por la comunidad (que autoriza), y "es privada si la comunidad que la autoriza no paga por ella ni la dirige" (BAYLEY, 2001, p. 39). En términos de Button (2002, p. 8), que se posiciona de forma similar en relación con este punto, lo que define público y privado en cuanto a la *vigilancia*, es exactamente el sector al cual pertenecen las organizaciones: si son parte del gobierno y mantenidas a través de impuestos, son públicas; si son provistas por compañías a través de un pago directo, privadas.
 5. Término usado para designar a los grandes espacios privados abiertos al público, como los centros comerciales, los shopping centers, cines y complejos deportivos, además de los grandes complejos residenciales en los suburbios de los centros urbanos (SHEARING; STENNING, 1981). También forman parte de este grupo las universidades, escuelas, hospitales, museos, parques, recintos para conciertos y actos culturales diversos. Además de estos espacios, podemos observar también una importante demanda de *seguridad privada* en espacios privados abiertos al público, pero que no son "de masas", como restaurantes, bares, tiendas, etc.
 6. El surgimiento oficial de los servicios de *seguridad privada* tuvo lugar bajo determinación legal del poder público, por el Decreto Federal nº. 1.034, de 21 de octubre de 1969, para la entrada de las empresas de seguridad en las instituciones financieras. Mientras tanto, algunas empresas ya se encontraban en actividad en el país poco antes de eso, como la Guardia Nocturna de Santos, que en 1940 ya había sido instituida como asociación particular, y la empresa paulista Columbia Vigilância e Segurança, fundada en 1955, que realizaba servicios de *vigilancia* para empresas, complejos residenciales, industrias y bancos (CUBAS, 2002). En poco tiempo tras el Decreto Ley de 1969, las empresas se expandieron más allá de las instituciones financieras, pasando a atender demandas provenientes de las instituciones públicas, convirtiendo enseguida la legislación en insuficiente para cubrir el avance del sector, lo que llevó a la reglamentación de una nueva ley en 1983, que constituye actualmente el marco regulatorio del sector.
 7. Esos números corresponden a la suma de 382.000 vigilantes contratados estimados para 2005 e 175,500 vigilantes orgánicos que fueron, de acuerdo con el estudio, identificados por el Informe Anual de Informaciones Sociales (Rais) para 2003.

8. De acuerdo con el Departamento de Policía Federal, a finales de 2005, había en el país aproximadamente 1,280.000 de vigilantes oficialmente registrados en el órgano.
9. Por las características de la investigación (basada en las respuestas dadas por los entrevistados con relación a la función profesional que estaban desempeñando en la semana de referencia, sin necesidad de presentar una documentación específica), posiblemente esos números representen tanto a los profesionales que en el período estaban desempeñando la actividad, empleados regularmente registrados, como a las personas que respondieron a la investigación de acuerdo con una de las dos categorías de la PNAD relativas a los agentes de seguridad, a pesar de estar trabajando informalmente.
10. Para una descripción que abarque esas categorías, ver las informaciones de la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD), 2005 – Anexo IV.
11. El órgano específico del DPF para la regulación, coordinación y control de la seguridad privada en el país es la Coordinación General de Control de Seguridad Privada (CGCSP). Además de este órgano central, cada estado brasileño posee una Delegación de Control de Seguridad Privada (DELESP), que son las unidades regionales encargadas de la inspección y control del sector.
12. Decreto 387/2006-DG/DPF (con texto alterado por el Decreto 515/2007-DG/DPF), Capítulo I – De las Disposiciones Preliminares, § 3º.
13. Decreto 387/2006-DG/DPF (con texto alterado por el Decreto 515/2007-DG/DPF), Capítulo III – De las Empresas Especializadas, Sección I – De la Vigilancia Patrimonial, Art. 13.
14. Decreto 387/2006-DG/DPF (con texto alterado por el Decreto 515/2007-DG/DPF), Capítulo I – De las Disposiciones Preliminares, § 3º.
15. Portaria 387/2006-DG/DPF, Capítulo I – Das Disposições Preliminares, § 3º.
16. Informaciones de la PNAD 2001.
17. Las empresas de vigilancia patrimonial y las que poseen servicio orgánico de seguridad también podrán utilizar perros en sus servicios (Art. 94 del Decreto 387/2006-DG/DPF, siendo las características de adiestramiento, propiedad, identificación y lugares para la actividad de vigilancia con perros especificadas por los Artículos 95, 96, 97 e 98).
18. Nociones de Seguridad Privada; Legislación Aplicada; Derechos Humanos y Relaciones Humanas en el Trabajo; Sistema de Seguridad Pública y Crimen Organizado; Prevención y Combate a Incendios y Primeros Auxilios; Educación Física; Defensa Personal; Armamento y Tiro; Vigilancia; Radiocomunicación y Alarmas; y Criminalística y Técnicas de Entrevistas.
19. Decreto 387/2006-DG/DPF, Art. 93.

Referencias bibliográficas

ADORNO, Sérgio. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, Sérgio. **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Anpocs, vol. 4, 2002.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. São Paulo: Edusp, 2001 (Série Polícia e Sociedade, nº 1).

BAYLEY, David H.; SHEARING, Clifford D. The future of policing. **Law & Society Review**, p. 585-606, 1996.

_____. **The new structure of policing**: description, conceptualization, and research agenda. New York: National Institute of Justice, 2001. Disponível em: <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij>>.

BEATO, Cláudio. **Informação e desempenho policial**. UFMG, 2000. (Paper).

BESTE, Hubert; VOB, Michael. Las deformaciones del derecho penal por los servicios privados de seguridad. **La insostenible situación del derecho penal**. Instituto de Ciencias Criminales de Frankfurt (Ed.), Área de Derecho Penal de la Universidad Pompeu Fabra (ed. Española), Editorial Comares, 1999.

BRAGA, Anthony A. **Hot spots policing and crime prevention: evidence from five randomized controlled trials**. Harvard University, 2003 (Paper).

BUTTON, Mark. **Private policing**. Portland, OR: William Publishing, 2002.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros** – Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.

CANO, Ignácio. **Análise territorial da violência**. Rio de Janeiro, Iser, 1997.

CATÃO, Yolanda. **Mortes violentas** – Um panorama dos homicídios no Brasil. Rio de Janeiro, IBGE/Departamento de Populações e Indicadores Sociais, 1999.

COHEN, Lawrence E.; FELSON, Marcus. Social change and crime rate trends: a routine activity approach. **American Sociological Review**, vol. 44, 1979.

CUBAS, Viviane de Oliveira. **A expansão das empresas de segurança privada em São Paulo**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 2002.

CUNNINGHAM, William C.; TAYLOR, Todd H. **Private security and police in America: the hallcrest report I**. Portland, OR: Chancellor Press, 1985.

DAVIS, R. C. et al. **The public accountability of private police** – Lessons from New York, Johannesburg and México City. New York: Vera Institute of Justice, August 2000.

FELSON, Marcus. Routine activities and crime prevention in developing metropolis. **Criminology**, v. 25 (4): 911-31, 1987.

FENAVIST/MEZZO PLANEJAMENTO. **2º Estudo do Setor de Segurança Privada**. São Paulo: Editora Segmento Ltda, 2005.

FRYE, Timothy. Private protection in Russia and Poland. **American Journal of Political Science**, Midwest Political Science Association, v. 46, n. 3, p. 572-584, 2002.

IRISH, Jenny. **Policing for profit: the future of South Africa's private security industry**. Monograph, n. 39, edited by Martin Schönteich, 1999.

JONES, Trevor; NEWBURN, Tim. **Private security and public police**. Oxford: Clarendon Press, 1998.

JONES, Trevor; NEWBURN, Tim. The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems. **British J. Criminology**, n.42, p. 129-146, 2002.

KAHN, Túlio. **Cidades blindadas** – ensaios de criminologia. Conjuntura Criminal. São Paulo, 2001.

_____. **Velha e nova polícia: polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual**. São Paulo: Sicurezza, 2002.

KAKALIK, J. S.; WILDHORN, S. **Private police in the United States** (The Rand report). Washington: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1972.

KOWARICK, Lúcio. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 63, p. 9-30, 2001.

LEVY, René. A crise do sistema policial francês hoje – da inserção local aos riscos europeus. **Tempo Social** – Revista de Sociologia da USP, v.9, n.1, p. 53-77, 1997.

LIMA, Robert Kant de; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **BIB**, Rio de Janeiro, n.50, p. 45-123, 2000.

LOADER, Ian. Consumer culture and the commodification of policing and security. **Sociology**, v. 33, n. 2, p. 373-392, maio 1999.

LOPES, Cleber da Silva. **Como se vigia os vigilantes: o controle da Polícia Federal sobre a segurança privada**. Dissertação (mestrado). Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2007.

MELO, Marcus André. Política regulatória: uma revisão da literatura. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 50, 2º semestre, p. 7-43, 2000.

MURRAY, Tonita; MCKIM, Erica (2000). Introduction to the police issues in policing and private security. **Police and private security: what the future holds**. Ottawa: Canadian Association of Chiefs of Police, 2000 (Police Future Group study series – n. 1).

MUSUMECI, Leonarda. **Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAS – 1985/95**. Rio de Janeiro: Ipea, 1998 (Texto para discussão). Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td0560.pdf>.

OCQUETEAU, F. A expansão da segurança privada na França: privatização submissa da ação policial ou melhor gestão da segurança coletiva? **Tempo Social** – Revista de Sociologia da USP, v.9, n.1, p. 185-195, 1997.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Segurança privada, direitos humanos e democracia – Notas preliminares sobre novos dilemas políticos. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 31, p. 131-141, 1991.

PERALVA, Angelina. **Violência e democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RIBEIRO, Nuno Santos. **Segurança privada: evolução e limites formais ao exercício da actividade**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 1999.

RICO, J.M.; SALAS, L. **A segurança privada**. Delito, insegurança do cidadão e polícia. Rio de Janeiro: Biblioteca da Polícia Militar/PMERJ, cap. V, 1992, p. 157-189.

SAMPSON, Robert J.; GROVES, W. Byron (1989). **Community structure and crime: testing social-disorganization theory**.

Chicago: University of Chicago, AJS, v. 94, n. 4, 1989.

SARRE, Rick. The legal basis for the authority of private police an examination of their relationship with the “public” police. **The issues - private policing**, 2002a.

_____. **Private police: the future of policing and the broader regulatory framework**. Australian Institute of Criminology, 2002b.

SHEARING, Clifford D.; STENNING, P. Modern private security and its implications. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). **Crime and justice**. Chicago: Chicago Univ. Press, 1981, p. 193-245.

SHEARING, Clifford D. A relação entre policiamento público e policiamento privado. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). **Policiamento moderno**. São Paulo: Edusp, 2001 (Série Polícia e Sociedade, n. 07).

_____. Private Security: implications for social control. In: MCCORMICK, K. R. E.; VISANO, L. A. **Understanding policing**. Toronto: Canadian Scholars’ Press, 1992, p. 521-544.

SOUTH, Nigel. Privatizing policing in the European Market: some issues for theory, policy, and research. **European Sociological Review**, Oxford University Press, v. 10, n. 3, 1994.

ZANETIC, André **A questão da segurança privada: estudo do marco regulatório dos serviços particulares de segurança**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo, Departamento em Ciência Política, 2006.

Seguridad privada: características del sector e impacto sobre la vigilancia

André Zanetic

Resumo

Segurança privada: características do setor e impacto sobre o policiamento

A grande expansão dos serviços particulares de proteção, verificada em diversos países, sobretudo a partir de meados do século XX, trouxe à tona importantes questões relativas à responsabilidade do Estado sobre a segurança e à regulação do setor. A partir de uma contraposição crítica entre os aspectos regulatórios e a prática dos serviços de segurança privada em seu contexto de atuação, em especial na interface policiamento público e policiamento privado, este artigo procura discutir e explicitar as questões que estão em jogo para a compreensão do impacto específico, no exercício do policiamento, dado pela presença cada vez maior das forças privadas na provisão da segurança, no cenário brasileiro.

Palavras-Chave: Segurança pública. Segurança privada. Criminalidade. Violência. Regulação.

Abstract

Private security: Characteristics of the sector and impact on policing

The extensive growth in private security services evident in many countries, particularly since the mid XX century, has brought key issues to the fore over the responsibility of the Public Authorities regarding security and regulation of the sector. Taking a critical comparative approach to the regulatory aspects and the practice of private security services within its respective framework, especially with regard to the interface between public and private policing, this article sought to discuss and elucidate the issues at hand in understanding the specific impact on the exercising of policing posed by the ever increasing presence of private forces in the provision of security in the Brazilian milieu.

Keywords: Public security. Private security. Crime. Violence. Regulation.

Fecha de recepción: 28/01/09

Fecha de aprobación: 09/02/09

Acciones integradas: seguridad pública en áreas de frontera

Sérgio Flores de Campos

Sergio Flores de Campos es comandante de la Brigada Militar del Estado de Río Grande del Sur (RS) y licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por el Instituto Cenetista de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA – RS), con posgrado en Seguridad Pública en la Pontificia Universidad Católica de Río Grande del Sur (PUC-RS). ✉ campos@brigadamilitar.rs.gov.br

Resumen

El presente trabajo tuvo como objetivo identificar las relaciones institucionales entre los órganos de seguridad de Brasil y de Argentina, específicamente en la frontera entre el Estado de Río Grande del Sur y la Provincia de Misiones, extrayendo elementos de referencia que demuestren la necesidad de políticas públicas en regiones de frontera.

Palabras Llave

Frontera. Integración. Policía. Seguridad Pública.

Red de Policías y Sociedad Civil (RPS)

En 2005, se reunió a un equipo de estudiosos de la seguridad pública para reflexionar sobre el hecho de que algunas políticas públicas, experiencias de vigilancia o acciones lideradas por representantes de entidades de la sociedad civil organizada no logren condiciones políticas y estructurales, pese a considerarse promisorias, para convertirse en prácticas institucionalizadas por las organizaciones policiales, sobre todo aquellas en funcionamiento en América Latina.

Un año y medio después, estaba creada la Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil, con el objetivo de dar visibilidad a esas iniciativas innovadoras, muchas veces coronadas por el éxito, otras infectadas por el fracaso, institucionalizadas o no, pero que debido a su originalidad y valor intrínseco se revisten de significativa relevancia social. También está entre los objetivos de la Red viabilizar la construcción de puentes y canales de diálogo entre policías, gestores públicos, investigadores y líderes de organizaciones de la sociedad civil organizada.

Hoy, la Red Latinoamericana cuenta con la participación de investigadores y policías de diez países de Sudamérica y América Central (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela), que representan a 31 corporaciones policiales y 12 organizaciones de la sociedad civil.

Mediante la promoción de actividades virtuales y presenciales de intercambio de conocimiento y experiencias, a través de cursos, foros, chats, visitas técnicas de estudios, conferencias regionales, publicaciones, etc., la Red ha contribuido a organizar y sistematizar esos saberes y prácticas poco visibles, para pensar nuevas políticas y estrategias en el campo de la seguridad pública, principalmente con vistas a la difusión y aplicación de esos nuevos conocimientos, modelos y técnicas.

La Red mantiene en la web, en el portal Comunidad Segura (www.comunidadsegura.org.br), un blog permanente en el que es posible acceder a diversos documentos de interés para consulta y debate sobre la seguridad pública en Latinoamérica.

A partir del presupuesto de que cada país encierra dentro de sí múltiples realidades y desafíos, se sintió, por parte de los integrantes brasileños de la Red de Policías y Sociedad Civil, la necesidad de profundizar nacionalmente en el debate sobre la reforma policial, estimulando la reflexión, contrastes y aproximación de actores locales con experiencias innovadoras.

En asociación inédita con el Foro Brasileño de Seguridad Pública, las organizaciones no gubernamentales Guay y Viva Río y el Núcleo de Investigación Neps, de la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE), fue creada, a mediados de 2008, la RPS-Brasil. Basada en los mismos principios directores, y pensada a partir de la plataforma conceptual y del propio ambiente interactivo propiciado por la Red Latinoamericana, la RPS-Brasil tiene como uno de los objetivos prioritarios la organización y sistematización de conocimientos y experiencias en el campo de la seguridad pública.

Se pretende, con esta iniciativa, desarrollar en el ámbito nacional mayor conectividad y difusión entre los saberes y las prácticas innovadoras asociadas a la temática de la seguridad pública, principalmente aquellas que presentan un bajo nivel de apoyo y visibilidad institucional.

Por ocasión de la fundación de la RPS-Brasil, fue realizado, en septiembre de 2008, en Río de Janeiro, un taller que reunió 14 experiencias profesionales distintas, provenientes de todas las regiones de Brasil, seleccionadas entre más de 470 inscripciones. Cada estudio producido representó el registro de las experiencias profesionales de los policías participantes de la actividad. En contextos distintos de aplicación, los artículos trajeron acciones innovadoras implementadas por profesionales de la seguridad pública de Brasil que estaban dispuestos a exponer sus prácticas profesionales, evaluarlas y perfeccionarlas, dialogando con otros policías e interlocutores de la sociedad civil, en una dinámica que acercó diferentes actores sociales de las más distintas regiones y realidades. Se presenta, aquí, el artículo de Sérgio Flores de Campos, elaborado a partir de su experiencia profesional y presentado en el Taller RPS Brasil: prácticas y saberes policiales.

La frontera de Brasil con Argentina se extiende por 1.200 kilómetros.¹ Este espacio crea un flujo de relaciones sociales, culturales y económicas que agrupa tanto la seguridad de los ciudadanos que simplemente transitan entre los países como a la preocupación con la transnacionalidad del delito, ya que los delitos pueden ser organizados en un país y materializados en otro.

El objetivo de este estudio es analizar el trabajo conjunto y coordinado entre órganos de seguridad del Estado de Río Grande del Sur y de la Provincia de Misiones, en la región de frontera entre Brasil y Argentina, específicamente en el noroeste del Estado de Río Grande del Sur, delimitada por la circunscripción del Comando Regional de Policía Ostensiva Frontera Noroeste, en una extensión de frontera de más de 200 kilómetros.

Se utilizaron, como fuente, los registros encontrados en documentos relacionados con el caso y facilitados por el Comando Regional de Policía Ostensiva Frontera Noroeste de la Brigada Militar del Estado de Río Grande del Sur.

Actualmente, los órganos que forman parte de esta actividad son: Comando Regional de Policía Ostensiva Frontera Noroeste de la Brigada Militar del Estado de Río Grande del Sur; Comando Regional de Policía Ostensiva Misiones; Comisaría Regional de la Policía Civil de la Ciudad de Santa Rosa (Río Grande del Sur); Gendarmería Nacional de Argentina, a partir de la Agrupación IV, de la ciudad de Posadas; Policía de la Provincia de Misiones, Región Policial de la Policía Militar de Santa Catarina, con sede en São Miguel do Oeste; y 3^{er} Batallón de la Po-

licía Militar de Paraná, con sede en Pato Branco. Se destaca que, de forma discontinua, también estuvieron presentes en algunas reuniones representantes del Ejército Brasileño, la Policía Federal, la Receta Federal, la Policía de Tráfico Federal y la Policía Civil de Santa Catarina.

Para fines de este estudio, se restringió la descripción de los entes a dos órganos de seguridad de Argentina y una breve descripción del sistema de seguridad pública de Brasil, para aclarar las competencias legales dedicadas al área fronteriza. El acento puesto en la Brigada Militar, Gendarmería Nacional y Policía de la Provincia de Misiones se debe al hecho de haber sido las precursoras de las actividades conjuntas en la frontera noroeste de Río Grande del Sur y nordeste de la Provincia de Misiones.

Contextualización

El Estado tiene el deber de propiciar a sus nacionales el bienestar no sólo en su jurisdicción, sino también cuando traspongan sus límites territoriales, o sea, debe tener el interés sobre la forma con que sus ciudadanos son tratados cuando circulan por otro país, así como dar garantías a los ciudadanos de otra nacionalidad cuando transiten por su territorio.

Así, en este conjunto de relaciones sociales, económicas y políticas, los problemas de seguridad pública también merecen plena atención. La transnacionalidad del delito va unida a la permeabilidad de las fronteras y hace girar un sistema de delitos que afecta no sólo a estas regiones, sino a cualquier centro urbano, por más alejado que esté de las líneas divisorias entre países, como es el caso de la influencia del tráfico de drogas sobre otra serie de crímenes.

De esa forma, el desarrollo de estrategias que busquen la prevención y la represión del delito transnacional es una cuestión democrática, como muestra Castells (1999, p. 306) al tratar de la globalización del crimen, afirmando que su influencia es decisiva en la “autonomía y capacidad de decisión del Estado-Nación”. De la misma forma que otras facetas de la globalización, el crimen pasa a tener un aspecto global con poder sobre las relaciones internacionales:

La novedad no es el mayor grado de penetración del crimen y su impacto en la política. La novedad es la conexión global del crimen organizado, condicionando relaciones internacionales, tanto económicas como políticas, a escala de la economía del crimen y con su dinamismo. La novedad es la profunda implicación y desestabilización del Estado-Nación en una serie de contextos sometidos a la influencia del crimen transnacional. (CASTELLS, 1999, p. 304)

O sea, siguiendo aún el pensamiento de Castells (1999), estos contextos conducidos por el crimen organizado entre países, donde el núcleo de acción está en el tráfico de todos los tipos (armas, personas, drogas, bienes, órganos humanos, etc.), tiene en el “blanqueamiento de dinero” su núcleo, poseyendo, en razón de ello, poder para influir en los mercados financieros y, por consiguiente, en la estabilidad del Estado.

De forma localizada, reflejando esa preocupación, pueden citarse algunos ejemplos de esfuerzos destinados a la seguridad en regiones de frontera. En primer lugar, el Mercado Común del Sur (Mercosur) trata de la seguridad regional en el Acuerdo 16,² en el que destaca:

Que la creciente dimensión transnacional de los delitos constituye una grave amenaza a la

seguridad regional, dificultando la consolidación de un espacio integrado donde prevalezca el orden y el respeto a los valores democráticos. (Decisión n° 16, julio de 2006).

En el mismo sentido, en América Central, existe la práctica de la cooperación motivada por la transnacionalidad del delito:

Los países de América Central implementaron un mecanismo de cooperación y coordinación entre sus fuerzas policiales con el fin de combatir el crimen organizado. De este modo, se creó la Comisión de Jefes de Policía de América Central y del Caribe, cuya función principal consiste en el intercambio de informaciones y en la elaboración e ejecución de planes estratégicos contra el crimen organizado. (MALARINO, 2004, p. 127).

Aún como ejemplo de la preocupación con la seguridad pública, cuando los delitos son comunes a las comunidades de regiones de frontera, se tiene el Acuerdo 001/2007³ dirigido a la cooperación policial, firmado por el Estado de Acre, Departamento de Pando (Bolivia) y Gobierno Regional del Departamento de Madre de Dios (Perú).

La percepción de la realidad mundial se construye bajo la caracterización de redes en razón de la globalización y, como afirma Arnaud (2007, p. 192), el delito transnacional también adopta tal organización:

La existencia del crimen organizado no es novedad. Lo que caracteriza al problema actual es su transnacionalización y su transformación en criminalidad sistemática. Nos encontramos, con ello, en presencia de un fenómeno que está surgiendo en el mundo entero.

De esa forma, para combatirlo hay que modelar estrategias cercanas a esta interacción, haciendo surgir acciones en red entre los órganos de seguridad pública. La seguridad en red tiene lugar, inicialmente, por el reconocimiento del hecho de que las competencias legales de los actores que se dedican a la seguridad pública son complementarias, pasando por la organización y realización conjunta y coordinada de acciones y por el análisis continuado de contextos, con el objetivo de prevenir y reprimir el delito. Esa construcción de seguridad en red ocupa una posición destacada en el escenario mundial, sin embargo los gobiernos nacionales deben estar motivados para integrar interna y externamente los órganos de seguridad pública, por medio del desarrollo de políticas públicas integradoras dirigidas a las regiones de frontera.

La seguridad pública en regiones de frontera debe tener la condición de estrategia integradora bajo pena de ineficiencia de las acciones compartimentadas y disociadas desarrolladas por los diversos actores en este contexto. La perpetuación de la separación entre los órganos de seguridad materializa lo que Morin (2006, p. 11) llama de “inteligencia ciega”, es decir, cuando el reconocimiento producido en un área de responsabilidad no se comunica con el resto del sistema (en el caso de la seguridad pública se puede identificar al sistema institucional, nacional o internacional).

Se podría, incluso, aproximar este conocimiento compartido a la forma de gestión presentada por Oliveira (2001, p. 295), aplicada por empresas multinacionales de servicios como estrategia para la obtención de ventajas competitivas. Ese compartir se define como la diseminación del conocimiento dentro de la empresa

o entre las empresas bajo control de la empresa que lo detenta inicialmente. Así, hay una preocupación estratégica en torno al flujo, protección y compartición de datos con el objetivo de cualificar las actividades y, por consiguiente, los resultados. También deben aprovecharse las características locales para el desarrollo de centros de excelencia y, a partir de ellos, difundir el conocimiento a la red corporativa, generando economía en el proceso de gestión.

Órganos de seguridad involucrados y aspectos legales

Para dar una noción de los puntos de vista sobre la integración entre los países, conviene informar que hace ya mucho tiempo que se supo de la necesidad de sobrepasar la cooperación policial para llegar a la propia legislación nacional. El eminente profesor francés de Derecho Penal, Vabres (apud BONFIM, 1998, p. 37), ya proponía que:

[...] Era, por eso, necesario oponer al internacionalismo del crimen el internacionalismo de la represión; era preciso que los estados llegasen a un entendimiento, no sólo para combinar la acción de sus policías, sino también para fijar el dominio de sus jurisdicciones, de sus respectivas legislaciones.

En relación con el área de frontera, la Constitución de Brasil (BRASIL, 2007) en el Inciso I del Artículo 21, da a la Unión la competencia para establecer relaciones con Estados extranjeros y participar de organizaciones internacionales. De esta forma, el establecimiento de acciones que traten de la integración debe partir del gobierno federal, siendo éste, igualmente, detentor del poder de potenciar las competencias de los órganos contiguos a la seguridad

pública en estas regiones, sean federales, de los estados brasileños o municipales.

En este estudio, se restringió el análisis a tres instituciones de seguridad: Brigada Militar del Estado de Río Grande del Sur (Brasil), Policía de la Provincia de Misiones (Argentina) y Gendarmería Nacional de Argentina. Estos órganos iniciaron las actividades dedicadas a la integración institucional en la frontera noroeste de Río Grande del Sur y nordeste de la Provincia de Misiones, dirigiendo de forma continua las actividades tácticas y las reuniones de evaluación. Sin embargo, se subraya la importante participación de la Policía Civil de Río Grande del Sur, por medio de la Regional con sede en la ciudad de Santa Rosa, así como la Policía Militar de Santa Catarina, con el Comando de Área de la ciudad de São Miguel do Oeste. También están agregadas al grupo la Policía Civil de Santa Catarina y la Policía Militar de Paraná, a través del Batallón de la ciudad de Pato Branco.

Como ayuda para identificar la convergencia de competencias y la importancia de complementar las actividades correspondientes a cada órgano de seguridad, se hace una breve referencia a la previsión legal que lleva las acciones del Ejército Brasileño y de la Policía Federal a las acciones en área de frontera.

Brigada Militar

La Brigada Militar es la denominación dada a la Policía Militar de Río Grande del Sur (Brasil). Se trata de un ente del sistema de seguridad pública, cuyas atribuciones están definidas a partir de la Constitución Federal (BRASIL, 2007), en el Artículo 144, cabiéndole la “[...] policía ostensiva y la preservación del orden público [...]”.

*Gendarmería Nacional de Argentina*⁴

La Gendarmería es una fuerza de seguridad de naturaleza militar con competencia policial. Está subordinada al Ministerio del Interior y dedica sus actividades a la seguridad interna, la defensa nacional y el apoyo a la política exterior de Argentina. Actúa en el control sobre las migraciones clandestinas, medio ambiente, tráfico de estupefacientes, inspección de vehículos en carreteras nacionales, contrabando y evasión fiscal.

*Policía de la Provincia de Misiones*⁵

La Policía de Misiones, en Argentina, es una institución civil armada encargada de mantener el orden público y subordinada al Ejecutivo Provincial. De acuerdo con el Artículo 5º de la Constitución Nacional de Argentina, combinado con su Artículo 3º, las provincias poseen la facultad de administrar la justicia y conservan el poder de policía. Esta previsión se refleja en la Constitución Provincial, en los Artículos 134 y 135. En razón de esta legislación matriz, surgió la Ley Orgánica Policial (Ley nº. 3.389/86), que prevé, en su Artículo 4º, la misión de la institución: resguardo de la vida y de los derechos de la población, manutención del orden público, fuerza auxiliar de justicia, intervención en la prevención e investigación de delitos.

Sistema de seguridad pública brasileño

Las instituciones establecidas por la Constitución Federal (BRASIL, 2007), en su Artículo 144, para actividades dedicadas a la frontera son: Policía Federal, Policía Federal de Tráfico, Policía Militar, Policía Civil y Guardias Municipales. De este grupo, a modo de ejemplo de convergencia de competencias legales en el área de frontera, se destacan la Policía Federal y el Ejército Brasileño.

De acuerdo con la previsión constitucional en el § 1º del referido Artículo 144, a la Policía Federal le cabe:

- I – averiguación de infracciones penales contra el orden político y social o detrimento de bienes, servicios e intereses de la Unión Federal o de sus entidades autárquicas y empresas públicas, así como otras infracciones cuya práctica tenga repercusión interestatal o internacional y exija represión uniforme, según la ley disponga;
- II – prevención y represión del tráfico ilícito de estupefacientes o drogas similares, el contrabando y desvío, sin perjuicio de la acción de Hacienda y de otros órganos públicos en las respectivas áreas de competencia;
- III – ejercicio de la función de policía marítima, aeroportuaria y de fronteras;
- IV – ejercicio con exclusividad de las funciones de policía judicial de la Unión.

Por otro lado, el Ejército Brasileño tiene en la Ley Complementaria n.º. 97, ⁶ del 9 de junio de 1999, en su inciso IV del artículo 17, la indicación de su competencia para:

- IV – actuar, por medio de acciones represivas, en la franja de la frontera terrestre, contra delitos transfronterizos y ambientales, aisladamente o en coordinación con otros órganos del Poder Ejecutivo, ejecutando, entre otras, las acciones de:
 - a) patrullaje
 - b) cacheo de personas, inspección de vehículos terrestres, de embarcaciones y de aeronaves, y
 - c) prisiones en flagrante delito.

Ante la previsión legal de estos actores diversos, tanto de Brasil como de Argentina, y de la

notoria preocupación por la transnacionalidad del delito, se cristaliza la necesidad de desarrollar estrategias que establezcan acciones complementarias, interdependientes y conectadas para enfrentar las demandas de seguridad pública. Por consiguiente, la pretensión de integrar órganos de seguridad debe empezar por los diversos actores internos de los países en las instancias federal, estatal y municipal, bajo la condición de política pública. Maia Neto (2006, p. 159), al analizar la acción de las policías Federal, Militar y Civil en regiones de frontera, considera las acciones conjuntas una garantía de eficiencia. El autor observa que, frente a la complejidad de las situaciones concretizadas en la frontera entre países:

[...] es posible a través del Convenio expreso y/o tácito, la solidaridad entre los órganos de seguridad pública (establecido por la Constitución de la República Federativa de Brasil, Artículo 144), para garantizar la eficiencia de las operaciones de represión al crimen, sin que, con eso, se materialice ninguna especie de arbitrariedad o desvío de atribuciones.

Es evidente que tales acuerdos no deben restringir la acción policial solamente a la represión, ya que la prevención de los delitos ocurre en una fase anterior y en el mismo grado de importancia.

Análisis de datos

En el presente estudio, para comprender la forma de trabajo y la evolución de los vínculos entre los órganos de seguridad pública involucrados, se recogieron pruebas reunidas en actas de reuniones y en la planificación de las actividades conjuntas.

Inicialmente, se comprobó que los objetivos de las tres primeras reuniones, en 2003, fueron la identificación de las estructuras de las

respectivas instituciones, la producción de informaciones sobre el tráfico de estupefacientes, el robo de vehículos, los forajidos de la justicia, el contrabando y el desvío y el abigeato, entre otros delitos. Además, se pretendía estrechar las relaciones e identificar problemas comunes a las instituciones en esta área de frontera. En 2003 fueron realizadas las primeras operaciones simultáneas entre órganos de seguridad pública de Brasil y Argentina, destacando la aprehensión en Argentina de cuatro motocicletas de origen brasileño y recuperación de otras dos, que se encontraban en la orilla del Río Uruguay (que divide Brasil con Argentina) y listas para ser transportadas de Brasil al país vecino.

Registros en actas⁷

De forma resumida, se presentan, a continuación, algunos registros y propuestas constantes en las actas de 13 reuniones realizadas de 2005 a 2008, entre los órganos de seguridad.

2005

- Se propuso el acercamiento de las Fuerzas de Seguridad a los Poderes Judiciales de los dos países para el tratamiento de cuestiones de frontera.
- Realización de una operación conjunta de forma simultánea por tierra y sobre el Río Uruguay dentro de los límites fronterizos. También se propuso la identificación de puertos clandestinos junto al Río Uruguay (que divide Brasil y Argentina).

2006

- Intensificar el trabajo de las fuerzas de seguridad en torno a la prevención del tráfico de animales sujetos a la fiebre aftosa entre Brasil y Argentina.

- Se propuso que las acciones policiales también pasasen a tener como objetivo el apoyo a los turistas que circulan entre Brasil y Argentina.
- Realización de operaciones de carácter reservado, es decir, la acción conjunta y coordinada sin que sea previamente divulgada.
- Intentar la participación, en las actividades, del Ejército Brasileño y la Prefectura Naval.
- Entrada de la Policía de Santa Catarina en las reuniones y operaciones, en razón de la frontera existente entre la Provincia de Misiones y el propio Estado de Santa Catarina.
- Establecer una base de datos común sobre vehículos y motocicletas hurtados o robados.

2007

- Realización de un curso de Filosofía de la Policía Comunitaria, que involucrase a todas las instituciones del grupo de trabajo.
- Entrada, en el grupo de trabajo, del Servicio Penitenciario del Estado de Río Grande del Sur y de la Provincia de Misiones.
- Ampliación del intercambio de informaciones sobre las legislaciones argentina y brasileña.
- Se oficializaron los correos electrónicos con el objetivo de intercambiar informaciones de carácter reservado y que traten de casos policiales de interés común.
- Agilización en la restitución de vehículos hurtados, dentro de los límites legales de cada país.

2008

- Importancia del desarrollo de la inteligencia policial dedicada a las acciones de frontera.

- Se propuso, para la siguiente operación simultánea, la participación en los trabajos del Batallón de la Policía Militar del Estado de Paraná con sede en la ciudad de Pato Branco.
- Importancia del aprendizaje de la lengua española y portuguesa para la fluidez en la comunicación entre los profesionales.
- Realización del I Encuentro para el tratamiento de las cuestiones relativas al tráfico de personas, en Posadas (Argentina), los días 17 y 18 de octubre de 2008.

*Análisis de documentos operacionales (órdenes de servicio)*⁸

Las órdenes de servicio son documentos expedidos por los comandos con el fin de dirigir las actividades tácticas. En ellas se registran la fecha de realización de la actividad, los entes participantes, la forma de actuación, los objetivos y los medios que deben ser empleados.

Se analizaron 13 órdenes de servicio expedidas por el Comando Regional de Policía Ostensiva Frontera Noroeste, a partir de 2005, relacionadas con las actividades que ligan a Brasil y Argentina. En estos documentos, se percibe la preocupación por un amplio abanico de delitos considerados prioritarios para guiar las acciones conjuntas entre los diferentes órganos:

- hurto y robo de vehículos y cargas,
- tráfico de estupefacientes;
- tráfico ilegal de armas;
- abigeato;
- secuestro;
- tráfico de mujeres y niños;
- robo de máquinas, productos químicos e utensilios agrícolas;
- transporte irregular de cargas peligrosas;

- agresión al medio ambiente
- robo a bancos.

En relación a la continuidad de la participación, se ha registrado la presencia, en todas las actividades, de la Brigada Militar, de la Gendarmería Nacional de Argentina, de la Policía de la Provincia de Misiones y de la Policía Civil (Regional de Santa Rosa, RS). Además, a partir de 2005, se mantuvo la realización de cuatro operaciones simultáneas en la zona de frontera y, tras cada operación, una reunión de evaluación. Conviene destacar que las operaciones funcionan como un símbolo de las actividades conjuntas y garantizan una visibilidad de las relaciones institucionales junto a la comunidad; en realidad la comunicación cotidiana, a través de los más diversos canales, es lo que construye una efectiva relación entre los órganos participantes.

Se recalca que la evaluación de los datos referentes a aprehensiones de marihuana en la región estudiada lleva a la constatación de un crecimiento significativo entre 2006 y 2007. Según datos suministrados por el Comando Regional de Policía Ostensiva de Frontera Noroeste de la Brigada Militar de Río Grande del Sur, en 2006 fueron aprehendidos, en su área de trabajo, 180kg de marihuana y 600gr de cocaína; en 2007 fueron registrados 1.200kg de marihuana y 14kg de cocaína. Este crecimiento, por lo tanto, demuestra que efectivamente hay una ruta de narcotráfico en la zona, lo que requiere acciones policiales concentradas. También a respecto de estos datos, se puede interpretar que hubo una atención mayor por parte de los órganos de seguridad sobre tal delito, así como un aumento en la utilización de la región como ruta para el narcotráfico.

Se observa, a tenor de la documentación analizada, la secuencia de etapas en la aproximación entre los órganos estudiados. Se parte de acuerdos para la realización de operaciones policiales en fechas determinadas y de forma simultánea en Brasil y en Argentina, respetándose la jurisdicción de cada país. A continuación, se obtiene la ampliación de los datos sobre las características del trabajo de los actores involucrados y, además, la ampliación del canal de comunicación, tenido como fundamental para garantizar un mayor dinamismo en las acciones policiales, lo que determinó la ratificación de direcciones de correo electrónico para la circulación de informaciones seguras que traten de casos de interés común para los entes participantes. De la misma forma, se realiza la comunicación por medio de comunicadores de radio entre la Policía de Misiones y la Brigada Militar en las localidades de Porto Mauá (Brasil) y Alba Pose (Argentina). En esta órbita, es conveniente resaltar que las medidas que hacen operativo canal de comunicación son aparentemente primarias, sin embargo, se adecuan a las condiciones existentes. Un avance significativo, sin lugar a dudas, sería la implementación del Sistema de Intercambio de Informaciones de Seguridad del Mercosur (Sisme), previsto en el Acuerdo 01/2007,⁹ con posibilidad de acceso para las policías estatales.

En acta levantada el día 24 de julio de 2005, conforme al archivo del Comando Regional Frontera Noroeste de la Brigada Militar de Santa Rosa, una cuestión relevante fue registrada por ocasión de la manifestación del Comandante Mayor Julio Oegg, de la Gendarmería Nacional de Argentina, que se refirió a la necesidad de desarrollo de las relaciones entre

Brasil y Argentina dedicadas a la seguridad pública, afirmando que las acciones basadas en la informalidad acaban por carecer de legitimidad y que el centralismo de los gobiernos nacionales perjudica el dinamismo y la agilidad de las actividades policiales en área de frontera.

Consideraciones finales

La relación entre órganos de seguridad en la frontera entre Brasil y Argentina, en la región noroeste del Estado de Río Grande del Sur, se hace manifiesta por las prácticas operacionales y administrativas. En esta región, la posición geográfica que congrega Paraguay, Argentina y Brasil se convierte en un espacio propicio para la proliferación de delitos, mereciendo el impulso de estrategias preventivas y represivas envolviendo a los diversos actores competentes para que actúen centrados en la seguridad pública.

También las reuniones y acciones propician el establecimiento entre los líderes de vínculos personales que fueron prolongados por los profesionales que se sucedieron en las jefaturas y los comandos. Sin embargo, la forma personal que caracterizaba estas relaciones refleja fragilidad, pues una simple decisión administrativa puede causar su interrupción.

Las acciones estudiadas en el presente caso suceden por iniciativa técnica de los comandos y jefaturas de forma directa y organizada por ellos mismos, sin haber intervención política nacional en la regulación de las actividades. Tal circunstancia, por un lado, conlleva la agilidad del proceso de acción, y, por otro, lo hace frágil, ya que no hay compromiso formal de los Estados con esa práctica específica. Por otro lado, el modelo de administración de estas acciones integra-

das persiste en razón de la descentralización, del mismo grado de importancia dado a los órganos participantes y de la forma de gestión compartida, abierta y flexible, sin imposiciones.

Se destaca, aún, que cabe a la Unión, por medio de sus órganos de seguridad, la ejecución de las acciones que tengan como objetivo la integración en seguridad regional con países vecinos. Aún con todo, en los documentos analizados, no fueron encontrados registros de óbice a la acción de la policía de los estados en la promoción de estas relaciones con instituciones argentinas. Se encuentra documentada la participación del Ejército Brasileño en prácticamente todas las reuniones y de la Policía Federal en algunos de estos encuentros. En este sentido, buscando formalizar esta iniciativa, como registra Maia Neto (2006), se constata la importancia de acuerdos entre la Unión y

los estados para legitimar la acción en áreas de frontera sin que esto afecte a las atribuciones de los órganos participantes. La legitimación de esfuerzos que formalicen la integración es crucial y se debe afrontar como estrategia, lo mismo el reconocimiento de la existencia de comunidades regionales en las áreas de frontera entre Brasil y los países vecinos.

Finalmente, se destaca que el desarrollo de una política de integración entre un sistema regional de seguridad pública, que involucre dos o más países, debe basarse en el reconocimiento de la complementariedad de los órganos participantes, el compromiso de sus líderes, el desarrollo del conocimiento sobre la práctica propuesta, además de un elevado sentido ético, logrando, así, el respeto a los derechos fundamentales del ciudadano sudamericano como premisa básica de esta propuesta.

-
1. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Disponible en: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/noticias/limites_brasileiros.html>. Acceso el 15 ene. 2009.
 2. Decisión nº 16. Acuerdo marco sobre cooperación en materia de seguridad regional entre los estados-partes del Mercado Común del Sur (Mercosur). Mercosur: portal oficial. Disponible en: <www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediaria/pt/index.htm>. Acceso el 5 jun. 2007.
 3. Acuerdo 001/2007. Estado de Acre. Disponible en: <www.sejusp.ac.gov.br>. Acceso el 4 nov. 2007.
 4. Gendarmería Nacional de Argentina. Disponible en: <www.gendarmeria.gov.ar/>. Acceso el 23 oct. 2007.
 5. Rivero (2005, p. 83).
 6. Ley Complementaria nº 97. Disponible en: <www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LCP/Lcp97.htm>. Acceso el 3 nov. 2007.
 7. Actas de las reuniones facilitadas por el Comando Regional de Policía Ostensiva Frontera Noroeste de la Brigada Militar del Estado de Río Grande del Sur (Brasil).
 8. Facilitadas por el Comando Regional de Policía Ostensiva Frontera Noroeste de la Brigada Militar del Estado de Río Grande del Sul (Brasil).
 9. Acuerdo 01/2007 – Disponible en www.mercosur.int/msweb/SM/Noticias/Actas%20Estructura/DEPENDIENTES%20DEL%20CMC/Reuni%F3%20Ministros/RMI/Plenario/2008_ACTA01/07Acuerdo%20Sime-Portugues.doc. [Capturado el 21 jul. 2008].

Referencias bibliográficas

ARNAUD, André-Jean. **Governar sem fronteiras entre a globalização e pós-globalização**. Crítica à razão jurídica. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.

BONFIM, Edílson Mougenot. **Direito penal da sociedade**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. 40ª. ed. São Paulo: Editora Saraiva.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. Tradução Klaus Brandini Gerhardt. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

MAIA NETO, Cândido Furtado. **Direito constitucional penal do Mercosul**. Curitiba: Juruá, 2006.

MALARINO, Ezequiel; BACILA, Carlos Roberto; CHOUKR, Fauzi Hassan; COLOMER, Juan-Luis Gómez. **Polícia e Estado Democrático de Direito na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2004.

OLIVEIRA JR., Moacir de Miranda; FLEURY, Maria Tereza Leme; CHILD, John. Compartilhando conhecimento em negócios internacionais: um estudo de caso na industria da propaganda. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; OLIVEIRA JR., Moacir de Miranda (Orgs.). **Gestão estratégica do conhecimento**: integrando aprendizagem, conhecimento e competências. São Paulo, Atlas, 2001.

RIVERO, Carlos Alberto. **Policia de Misiones**: nuestra historia. Posadas – Argentina: Editora Creativa, 2005.

Acciones integradas: seguridad pública en áreas de frontera

Sérgio Flores de Campos

Resumo

Ações integradas: segurança pública em área de fronteira

O presente trabalho objetivou identificar as relações institucionais entre órgãos de segurança do Brasil e da Argentina, especificamente na fronteira entre o Rio Grande do Sul e a Província de Misiones, extraindo elementos de referência que demonstrem a necessidade de políticas públicas em regiões de fronteira.

Palavras-Chave: Fronteira. Integração. Polícia. Segurança pública.

Abstract

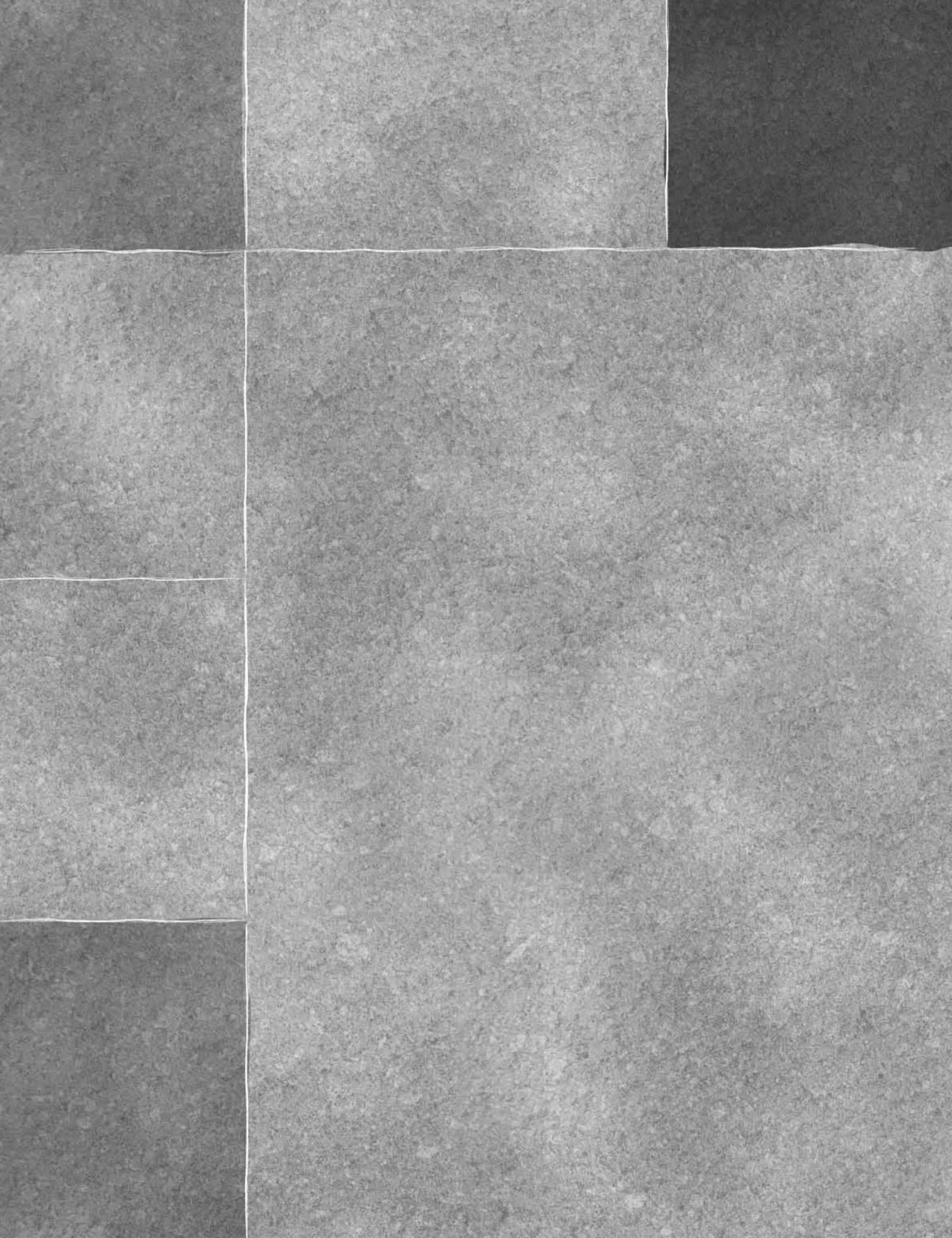
Integrated Actions: public security along international borders

The present study sought to identify the institutional relationship between the Brazilian and Argentinean security bodies of Brazil and those of Argentina, specifically along the border between Rio Grande do Sul State and the Province of Misiones, by gathering key evidence exemplifying the need for public policies to govern international borders. .

Keywords: Border. Integration. Police. Public security.

Fecha de recepción: 05/01/09

Fecha de aprobación: 28/01/09



Normas para publicación

- 1** Los trabajos para publicación en la Revista Brasileña de Seguridad Pública deberán estar inéditos en Brasil y su publicación no deberá estar pendiente en ningún otro lugar.
- 2** Los trabajos podrán ser enviados por e-mail, a la dirección rsdlima@forumseguranca.org.br, o por correo ordinario, cuya correspondencia deberá ser enviada a la sede del Foro, localizada en Rua Teodoro Sampaio, 1020, cj. 1409 / 1410, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05406-050. En este caso, los textos deberán ser enviados en CD-R o CD-RW y con dos copias impresas en papel A4.
- 3** Los trabajos deberán tener entre 20.000 y 45.000 caracteres, incluyendo las notas a pie de página, los espacios y las referencias bibliográficas.
- 4** Se recomienda la utilización de procesadores de texto que graben en formatos compatibles tanto con programas ampliamente diseminados como, prioritariamente, con un software de código abierto.
- 5** Los artículos serán evaluados por la Comisión y el Consejo Editorial de la Revista, que serán los encargados de valorar inicialmente los textos enviados para publicación.
- 6** La Comisión Editorial de la Revista Brasileña de Seguridad Pública puede, en cualquier momento, solicitar la participación de consultores AD HOC para la emisión de informes de evaluación sobre los textos enviados.
- 7** La revista no está obligada a devolver los originales de las colaboraciones enviadas.
- 8** Los trabajos deberán estar precedidos de un breve Resumen, en portugués y en inglés, y de un Sumario.
- 9** Deberán señalarse las palabras clave (palabras o expresiones que formulen las ideas centrales del texto), con el fin de facilitar una posterior búsqueda del trabajo en la biblioteca. Vid ejemplo:

PALABRAS CLAVE: Seguridad Pública, Violencia, Policías.
- 10** Los artículos deberán estar precedidos de una página en la cual se hará constar: el título del trabajo, el nombre del autor (o autores), dirección, teléfono, fax, e-mail y un brevísimo currículum con los principales títulos académicos y la principal actividad profesional ejercida. Se recomienda que el título sea sintético.
- 11** No se adeudarán los derechos de autor ni cualquier otra remuneración por la publicación de los trabajos en nuestra Revista, en cualquier tipo de medio impreso (papel) o electrónico (Internet, etc.).

El (la) autor(a) recibirá gratuitamente cinco ejemplares del número de la revista en la que se haya publicado su trabajo. La simple remesa del original para evaluación implica la autorización para publicación por la revista, en el caso de obtener informe favorable.

12 La inclusión de cuadros o tablas y las referencias bibliográficas deberán seguir las siguientes orientaciones:

- a** Cuadros, mapas, tablas etc. deberán proveerse en archivos separados, con indicaciones claras, a lo largo del texto, de los lugares en que deben ser insertados.
- b** Las menciones a autores, en el discurrir del texto, siguen la forma — (Autor, fecha) o (Autor, fecha, página).
- c** Poner como notas a pie de página solamente las informaciones complementarias y de naturaleza sustancial, sin sobrepasar las 3 líneas.
- d** La bibliografía se incluirá al final del artículo, por orden alfabético.

Citaciones bibliográficas

Libro: apellido(s) del autor (en caja alta) /COMA/ seguido del nombre (en caja alta y baja) /PUNTO/ fecha entre paréntesis /COMA/ título de la obra en cursiva /PUNTO/ nombre del traductor /PUNTO/ n° de la edición, si no es la primera /COMA/ lugar de la publicación /COMA/ nombre de la editorial /PUNTO/.

Artículo: apellido(s) del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en el ítem anterior) / “título del artículo entre comillas” /PUNTO/ nombre de la revista en cursiva /COMA/ volumen de la revista /COMA/ número de la edición /DOS PUNTOS/ numeración de las páginas.

Obras colectivas: apellido(s) del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en los ítems anteriores) / “título del capítulo entre comillas” /COMA/ in (en cursiva) / iniciales del nombre, seguidas del apellido(s) del/ de los organizador(es) /COMA/ título de la obra colectiva, en cursiva /COMA/ lugar de la publicación /COMA/ nombre de la editorial /PUNTO/.

Tesis académicas: apellido(s) del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en los ítems anteriores) /COMA/ título de la tesis en cursiva /PUNTO/ grado académico al que se refiere /COMA/ institución donde fue defendida /COMA/ tipo de reproducción /PUNTO/.



**FORO BRASILEÑO DE
SEGURIDAD PÚBLICA**

