

REVISTA
BRASILEÑA
DE **SEGURIDAD PÚBLICA**

Año III

Núm. 5

agosto/septiembre 2009



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

Foro Brasileño de Seguridad Pública

Elizabeth Leeds - Presidente de Honor
Humberto Viana - Presidente del Consejo de Administración
Renato Sérgio de Lima - Secretario General

Consejo de administración

Denis Mizne
Jacqueline Muniz
José Luiz Rattton
José Marcelo Zacchi
José Vicente Tavares dos Santos
Kátia Alves
Luciene Magalhães de Albuquerque
Luís Flávio Saporì
Renato Vieira de Souza
Sandoval Bittencourt de Oliveira Neto
Sérgio Roberto de Abreu
Sílvia Ramos
Wilson Batista

Coordinaciones

Adriana Taets (Investigación)
Ana Maura Tomesani Marques (Institucional)
Lígia Schiavon Duarte (Financiera)

Ésta es una publicación semestral del Foro Brasileño de Seguridad Pública

ISSN 1981-1659

Comisión editorial

Renato Sérgio de Lima,
José Vicente Tavares dos Santos y Adriana Taets

Consejo editorial

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

Colaboradores en esta edición

Theodomiro Dias Neto
Naldson Ramos da Costa
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo
Luís Flávio Saporì
César Barreira

Revisión de textos: Vânia Regina Fontanesi
Becarias: Thandara Santos e Samira Bueno

Traducciones: Gama! Traduções e Interpretações
e Mirian Palácios Larrosa.

Diseño de portada y producción editorial: URBANIA

Tirada: 700 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.

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

Licença 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.

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

Sumario

	Nota de la Comisión Editorial	5
Dossier Gobernanzas Policiales	Participación, control y propuestas para una efectiva gobernanza de la policía: una invitación a la lectura	6
	<i>Cecília Canalle y Renato Sérgio de Lima</i>	
	De la gobernanza de policía a la gobernanza policial: controlar para saber; saber para gobernar	14
	<i>Domício Proença, Jacqueline Muniz y Paula Poncioni</i>	
	Protocolo de Intervención Policial Especializada: una experiencia exitosa de la Policía Militar de Minas Gerais en la Gestión de Eventos de Defensa Social de Alto Riesgo	52
<i>Francis Albert Cotta</i>		
	Sociedades, educación y fiscalización en la mejora del transporte regional y en el combate a la criminalidad	68
	<i>Pedro Norberto de Melo Souza</i>	
	Mapeamento criminal por medio de la plataforma Google Maps	82
	<i>Paulo Roberto Bornhofen y Emerson Tenfen</i>	
Artículos	Paradigmas de seguridad en Brasil: de la dictadura a nuestros días	100
	<i>Moema Dutra Freire</i>	
	Avances en la democracia brasileña: la participación de la sociedad civil en la Conferencia Nacional de Seguridad Pública	116
	<i>Marcelo Ottoni Durante y Wilquerson Felizardo Sandes</i>	
	Efectos simbólicos y prácticos del Régimen Disciplinar Diferenciado (RDD) en la dinámica de prisiones	128
<i>Camila Caldeira Nunes Dias</i>		
	Clasificaciones de políticas de seguridad pública	146
	<i>D'Aquino Filocre</i>	
	El paisano, la política y la "comunidad": la policía en la encrucijada	160
	<i>Lúcio Alves de Barros</i>	
Entrevista	El valor da la ética y de la formación en el ser y en el hacer policía en Brasil	186
	<i>El coronel Joviano Conceição de Lima, entrevistado por Adriana Taets, Érika Sallum y Renato Sérgio de Lima</i>	

Desde su creación, en 2006, el Foro Brasileño de Seguridad Pública, en calidad de espacio de diálogo y de debates entre la sociedad civil, los órganos de gobierno y la universidad, se orientó hacia la discusión de temas pertinentes para la policía brasileña. Esta misión que sus fundadores encomendaron al Foro puede acreditarse en sus productos, en los que se procura construir una interlocución entre los diversos sectores que maniobran por el desarrollo de las políticas públicas de seguridad en Brasil. No ha sido diferente lo sucedido en el momento de elaborar el dossier que compone esta edición de la Revista Brasileña de Seguridad Pública.

En la búsqueda de experiencias donde fuese posible descubrir a la policía en contacto con cuestiones prácticas de gobernanza, se lanzó, en el segundo semestre de 2008, una convocatoria para la inscripción de trabajos en esta área, de los que se seleccionaron 19 casos emblemáticos, provenientes de varias regiones del país y presentados en un taller, durante el III Encuentro Anual del Foro Brasileño de Seguridad Pública, que tuvo lugar en Vitoria, capital del Estado de Espírito Santo, el pasado mes de abril. De estos 19 casos, cuatro fueron premiados, y tres de ellos se transformaron en artículos. Como parte de un proyecto financiado por la Ford Foundation y en colaboración con el Napec, este dossier está formado por un texto teórico, en que los autores discurren sobre el concepto de gobernanza policial, sus desdoblamientos para el hacer policial y la forma de la que se ha aplicado (o no) en las policías brasileñas. Este artículo está precedido por un pequeño texto introductorio que pretende realizar una síntesis de las ideas más significativas de los autores, de forma que pudiese guiar al lector. Finalmente, los tres relatos de policías que componen la última parte del dossier versan sobre problemas comunes que las policías enfrentan y las diferentes soluciones dadas por los diversos actores de escenario policial brasileño.

Los artículos que forman la segunda parte de esta edición dialogan entre sí con el telón de fondo de la realización de la I Conferencia Nacional de Seguridad Pública (Conseg). El momento político creado por la realización de esta conferencia apunta a una revisión de las políticas de seguridad, sus procesos de legitimación democrática y la participación de la sociedad civil. Como no podía ser de otro modo, los artículos aquí publicados son muestra de la actualidad de la discusión académica que está haciéndose en torno a tales cuestiones, pretendiendo, por encima de todo, una mejor comprensión de los procesos que guían las políticas públicas de seguridad, sus desdoblamientos para la población y para los profesionales que ejercen en el área.

Les deseamos a todos una buena lectura así como que los textos aquí publicados puedan, de alguna forma, apoyar la reflexión sobre este importante momento en seguridad pública en nuestro país.

El equipo editorial.

Participación, control y propuestas para una efectiva gobernanza de la policía: una invitación a la lectura

Cecília Canalle

Cecília Canalle tiene maestría y doctorado en Educación por la Universidad de São Paulo y es profesora de Antropología Filosófica y Temas de la Cultura Contemporánea en la Facultad Santa Marcelina (São Paulo).

 canalle@uol.com.br

Renato Sérgio de Lima

Renato Sérgio de Lima es doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo y Secretario General del Foro Brasileño de Seguridad Pública.

 rsdlima@forumseguranca.org.br

Con estilo y deseos muy definidos, cada frase del artículo de Jacqueline Muniz, Domício Proença Júnior y Paula Poncioni, aquí publicado, busca abarcar no una línea de raciocinio, sino todo un escenario. Esto le da amplitud al trabajo, al mismo tiempo en que profundiza en las inquietudes que suscita. En lugar de un verbo, tres; en lugar de un adjetivo, cuatro, en lugar de una posibilidad, el mundo. Es como leer más de un texto, simultáneamente, en una sola lectura, un poco a semejanza de los hipertextos: en cada punto otros muchos se abren. Entonces, al estilo de la tríade de autores, el artículo teje una trama, una red, para que se pueda, se intente, se llegue a lo que se desea, a lo que es posible y a lo que es necesario. De ahí la idea, compartida con los autores, de esta síntesis, construida con fragmentos del texto original, pero de nuestra entera responsabilidad. La versión completa del artículo se encuentra disponible en el sitio web del Foro Brasileño de Seguridad Pública (www.forumseguranca.org.br). Los trechos en cursiva presentes en este texto han sido extraídos del original.

Su tesis inicial es que la seguridad pública, uno de los brazos visibles de la gobernanza de la policía, expone la capacidad de gobernanza de quien la ejerce: quien mejor gobierna, más seguridad genera. La acción de gobernar a la policía muestra los límites del gobierno y, también, que no basta la voluntad política para coordinarla: es necesario tener una propuesta que estructure

la gobernanza de policía e interrumpa el ciclo de la *amnesia recurrente* e improductiva generada a partir de pronunciamientos gubernamentales recurrentes hechos en cada evento negativo.

El texto se propone ofrecer propuestas para que no se perpetúe la tradición del reinicio, por la cual cada dirigente que asume un cargo pretende reinventar acciones y prácticas no orgánicas. Hay propuestas científicas que pueden colaborar para que se rompa este ciclo y es exactamente en la construcción de una de ellas donde los autores aunarán esfuerzos. Destacan, sin embargo, que el trabajo científico tiene sus límites. Primero, por cuenta de las fuentes, deben considerarse varios aspectos: ¿existe la información necesaria? ¿Cómo se obtuvo? ¿Se pueden comparar informaciones? ¿A qué época pertenecen esos datos? ¿Cómo madurarlos? Puesto que la investigación se basa en las fuentes, estas cuestiones pasan a cobrar gran relevancia. El segundo aspecto tratado sobre los límites de la investigación científica se refiere al insuperable descompás entre el tiempo de producción científica y las urgencias gubernamentales, de los medios de comunicación o de la actuación policial. Y, aunque se superasen los dos puntos anteriores, aún así no se podría evitar que el conocimiento científico algunas veces ofreciera conclusiones diferentes a partir de un mismo conjunto de datos que, a su vez, pueden revisarse en cualquier momento.

Un ejemplo es la propia diversidad de usos para el término gobernanza, con registros des-

de, por lo menos, el Renacimiento, siempre relacionado a alguna práctica de comando. En este artículo, el concepto se refiere a las diferentes instancias de producción de gobierno por diferentes actores: el Estado y sus instituciones, las organizaciones privadas, con y sin fines lucrativos, la sociedad civil (actores colectivos e individuales); y en diversos niveles de aplicaciones: dentro y fuera del Estado, transnacional, internacional, nacional y localmente. La gobernanza, así comprendida, pretende responder a las innumerables críticas sobre la eficiencia del Estado en el cumplimiento de sus funciones, ya sea por la excesiva centralización, ya por una burocratización excesiva.

Los cambios ocurridos en las últimas tres décadas exigen una nueva concepción de Estado. Entidades asociativas, políticas, transnacionales y la internacionalización de la economía, sumadas al 11 de septiembre y a la crisis financiera de 2008, cuestionan, profundamente, si las empresas privadas responderían heroicamente como hicieron los bomberos en las Torres Gemelas, así como si es razonable apostar tan alto en la autonomía de mercado. Se apuesta por que, liberando al Estado de tantas decisiones en situaciones en las cuales es sustituible, éste estaría libre para desarrollar un perfil de articulador, certificador de reglas, creando una dinámica de redes capaz de provocar modelos alternativos de gestión con centralidad estatal reducida.

Lo deseable sería una gobernanza capaz de articular diferentes actores de modo horizontal y negociado, a fin de que se busquen soluciones con la involucración de múltiples actores. Se apuesta por que la participación democrática es capaz de agregar sujetos y hacerlos activos en la ejecución de la política pública, generando, así,

“fuerza social”. De esta forma, la gobernanza enfatizaría *la cooperación en lugar de la jerarquía, las instituciones privadas y las formas descentralizadas de gestión*, con su consecuente reducción de su protagonismo decisorio.

La propuesta de los autores es que se desarrolle una gobernanza que suponga diferentes actores, sin perder de vista los intereses colectivos, siendo capaz de generar sujetos activos en la implementación de la política pública. Por eso mismo, la gobernanza en la democracia se encuentra entre dos límites difíciles: el del respeto a las leyes (legalidad); y el de la relación adecuada con diferentes grupos (legitimidad). Si se transgrede la ley pierde su legalidad, si discrimina o privilegia a ciertos grupos, ya no tiene legitimidad.

La democracia es el telón de fondo que garantiza que la fuerza capital designada no produzca tiranía, opresión, o defensa de intereses privados, así como que asegure la existencia de la propia democracia. Hay, aquí, una relación circular: la democracia crea y vigila a la policía para que ésta preserve el ejercicio de aquélla, al mismo tiempo que es la policía la que vigila a la democracia para que ésta no se vuelva tirana o defensora de intereses privados, porque es la gobernanza quien tiene el poder de determinar lo que es o lo que fue bueno, o sea, lo que es una buena acción. Por lo tanto, lo que se debe medir es la adherencia a las prácticas democráticas de las políticas públicas que orientan la acción de la policía. Pero, ¿cómo hacerlo?

Hay grandes dificultades para cotejar la distancia entre la democracia y la acción policial. Al evaluarse, por ejemplo, las razones del aumento en los registros de violaciones, se puede llegar a tres conclusiones distintas: 1) crecieron

porque se profundizó la democracia que permite el registro; 2) aumentaron justamente por lo contrario, ya que el aumento se dio porque crecieron las violaciones a la democracia; 3) o aunque no es posible concluir nada porque tales datos dependen de complejas comparaciones, a las cuales no se puede llegar sin un estudio cuidadoso.

Además de la dificultad para el contraste de la adherencia a la democracia, hay una falta de afirmaciones positivas sobre la gobernanza, para que pueda evaluarse lo que es bueno o no en una acción y/o práctica y determinar un contenido positivo capaz de facilitar la educación de la policía para la democracia. En una democracia, la gobernanza de policía se sabe orientada *por las instancias autoritativas y mecanismos de control del gobierno por la polity*, que, a su vez, porta el consentimiento de los ciudadanos para que éstos ejerzan el control de la policía.

El objetivo de la gobernanza es el alineamiento de las prácticas policiales con el gobierno y la democracia. La gobernanza de policía evaluará las elecciones, resultados y consecuencias de las acciones policiales, pero para eso se requiere determinar cuán necesario es saber para gobernarse considerar bien los costes de las informaciones y desarrollar herramientas potentes de valor universal suficientes para que puedan compararse datos y diferentes esferas de actuación.

Laurence Lustgarten, jurista británico, aclara, pese a todo, que las leyes resultan de acuerdos y negociaciones: determinado pacto, en una determinada *polity*, en un determinado momento. Es que, por lo tanto, las leyes no están por encima de la política, así como la poli-

cía no lo está. La producción de juicios para la toma de decisiones políticas puede hacerse por un proceso de razonabilidad, que evalúa metas, costes, oportunidades riesgos, beneficios, etc. Por medio de una responsabilidad decisoria. Tal responsabilidad sólo se adhiere a la democracia si se subordina a una ética política sancionada.

O sea, Lustgarten defiende la importancia de la ley, pero advierte que es *post facto*, mientras que la acción policial es tempestiva. Por ello, es ingenua la esperanza de controlar la llamada caja negra de la autoridad que nunca puede desmontarse completamente. Así pues, lo que la ley ofrece es un cierto control sobre desvíos.

Con ello, sólo podrían determinarse las prioridades de la acción policial y sus consecuencias, pero no el proceso de acción, ya que también deben evaluarse los costes para intentar gestionar tal proceso. Ésta es la razón por la que es necesario definir, con precisión, lo que de hecho se necesita saber para no ser manipulado y lo que conceder conscientemente. Para Bittner, citado en el texto, la posibilidad de control es aún menor, pues no alcanza ni el aducto de la caja negra de la autoridad, y lo que propone son tan sólo sanciones y premios *a posteriori*.

Por ello, Lustgarten se muestra incrédulo con la ineficiencia de la responsabilidad, que entiende usada para justificar la incapacidad de contraste y control de la autoridad. Bittner propone que el control policial salga del ámbito de la anticipación falaz en la que reside, necesariamente, la elaboración de las normas, y se configure en un sistema de sanción o premio *a posteriori*, a fin de no *crear la ilusión de que se controla todo para no controlar nada*.

La cuestión es cómo cimentar el *conocimiento policial en términos de tratamiento científico, definiendo modelos de medida capaces de evaluar el contenido específico del trabajo realizado.*

Lustgarten apuntó que la gobernanza policial está contenida en la gobernanza de policía, admitiendo una medida de autonomía que sólo será controlada exteriormente, ya que no es posible controlarla directamente. La cuestión es descubrir cuál es la medida que puede controlar el uso de la autoridad para que no se anulen las decisiones políticas.

La propuesta de control del jurista británico presupone tener la idea clara de que es esencial tener conocimientos sobre la policía, sin sobrepasar ese límite, sin necesitar controlar todo. Por ello, aquel con prerrogativa de gobernanza de policía necesita tener instrumentos capaces de hacerlo gobernar a la policía, haciéndola actuar democráticamente y concediéndole una autonomía adecuada sin perder de vista sus objetivos. Lustgarten propone cuatro instancias de control sobre el trabajo policial: universalidad e imparcialidad; estructura y capacitaciones; recursos policiales; y prácticas de aplicación.

Universalidad e imparcialidad: principios fundamentales de la gobernanza de policía

Lustgarten apuesta por la universalidad y la imparcialidad como fundamento anterior a todo hacer policial. Este principio afirma que *la policía es un bien común y un servicio público* accesible a todos y que nadie está por encima de las reglas del juego, además del alcance de la actividad estatal de la policía. Estos dos lados de la universalidad de la policía expresan la ambición de incluir y subordinar y de elaborar

una agenda positiva de la adherencia democrática de la policía.

Hay que añadir que Lustgarten considera el carácter autoritario de la actividad policial que impide la total imparcialidad ante la realidad, pero que *el elemento legitimador de la decisión despótica de la policía es la convergencia moral entre la decisión de la policía y lo que el público reconoce, de buen o mal grado, como razonable.* Por fin, el jurista puntúa que la universalidad e imparcialidad son indisolubles, ya que, de lo contrario, se puede ser universalmente despótico e imparcialmente excluyente.

Estructura y capacitación

Para que la gobernanza de policía determine lo que la policía puede o no hacer –de modo que ese poder pertenezca a la gobernanza y no a la propia policía– es fundamental que la decisión sobre la estructura y las capacitaciones de la policía también pertenezca a la gobernanza. Estas decisiones deben tomarse antes de que la policía necesite de las capacidades ya determinadas, a fin de reducir la tensión de poder con el gobierno.

Ubicación y prioridades

Ésta es una cuestión para la que se hace necesaria la contribución de la gobernanza policial y relevante la autonomía policial. Pese a todo, hay siempre que dejar patente la superioridad decisoria de la gobernanza de policía. Determinar la ubicación y las prioridades es condicionarla a las deliberaciones políticas, que deciden los rumbos de la gestión policial y sus recursos.

El ajuste político de las planificaciones, expresado en la ubicación y las prioridades de los recursos, indica el rumbo y las alterna-

tivas políticas y policiales de ejercicio de su mandato y *es una de las formas más directas en que se tiene la gobernanza de policía y la gobernanza policial, pudiendo llevar a cambios en la estructura o en las capacitaciones de la agencia policial.*

Prácticas establecidas de selectividad en la aplicación

Para Lustgarten, la cuestión es que la policía sí va a definir por sí misma ciertas direcciones, pero eso necesita ser reautorizado también por la gobernanza de policía para el perfeccionamiento de la propia política pública. Gobernanza de policía se relaciona con gobernanza policial en diferentes instancias: como una de las fuentes para la decisión de lo que es capaz o como una sociedad en las decisiones sobre ubicación y prioridades de recursos y capacidades o como una de las fuentes capaces de informar sobre el ejercicio del mandato policial.

En esa relación, se utilizan con frecuencia términos manipulados para disfrazar la “usurpación de decisiones del gobierno” bajo la justificativa de ser operacionales o técnicas. Por ello, renunciar al control logístico es verse rehén de lo que sean las alternativas policiales que la propia policía decidió tener. Se puede, por ejemplo, no hacer nada porque no se tienen medios, o presentar una propuesta de algo muy dispendioso y largo. Si hay equipamientos, se alega que no hay capacitación. O si ésta es posible, se deja al arbitrio policial la decisión de quién, cuándo o cómo se hará. De este modo, también, si hay un equipo, no hay un protocolo administrativo; si hay un protocolo administrativo, no hay amparo legal... en una

lista interminable de aplazamientos y validación de la autonomía velada, pero efectiva, de la gobernanza policial.

Las instancias de conocimiento y control aplicables a la gobernanza policial pueden utilizarse también para otras áreas del gobierno, lo que amplía el modo de concebir la gobernanza pública, pues:

- *permite darles mérito a las alternativas de dispendio;*
- *define las instancias de apreciación de la calidad decisoria de qué, o en qué gastar;*
- *hace posible comprender el grado de importancia de la transparencia para la apreciación del mérito de la actividad gubernamental;*
- *aclara cuáles son los objetos con los que hay que mantener la total transparencia, como los procesos y resultados de las decisiones de estructura y capacitaciones, de ubicación y prioridad en el uso de recursos policiales, de validación de prácticas establecidas de selectividad en la aplicación, de los contornos, aportes y producciones de la gobernanza policial, para que se pueda, de hecho, gobernar;*
- *aumenta la comparabilidad entre agencias públicas, yendo más allá de algún paquete de indicadores que se confinan a lo que estas agencias tienen en común;*
- *revela lo que es indispensable en cada agencia: la calidad del desempeño en su mandato.*

La cuestión es de gobernanza, de desarrollarse mecanismos institucionales que permitan controlar lo que se precisa y se debe saber para poder gobernar, para que puedan ser determinadas las prioridades ante lo que es posible hacerse, o apreciar alternativas. Sin ello, sólo quedan intentos frustrados de establecer una se-

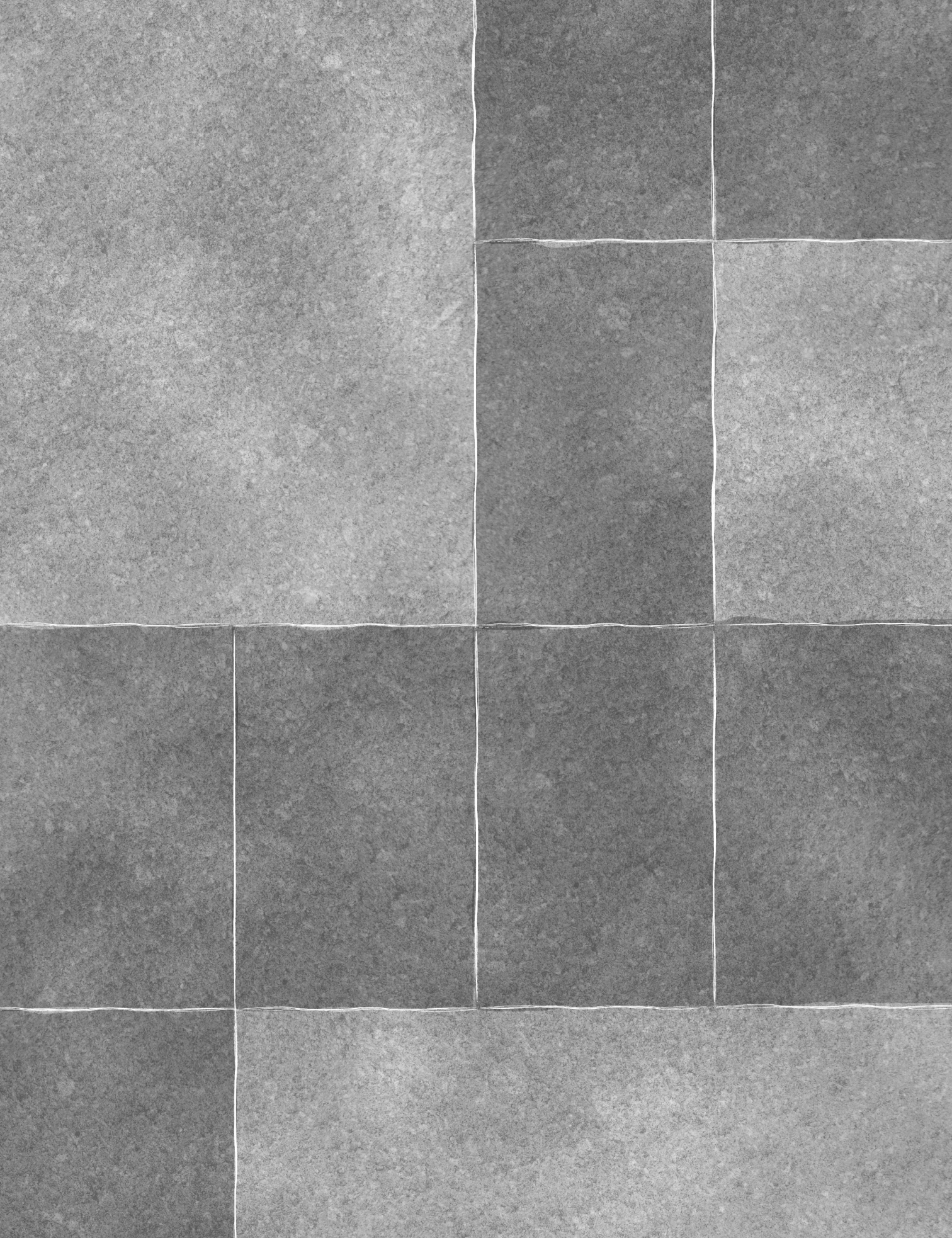
guridad pública, pues no se tiene cómo definir las prioridades, lo que lleva a los esfuerzos más amplios que envuelven acciones inter e intragubernamentales a convertirse en inocuos.

Sin una pauta de trabajo e instrumentos de gobernanza, la tendencia es a que dirigentes políticos demanden acciones puntuales y discontinuas, dejando a la policía la tarea de alcanzar las metas deseadas. Lo máximo que se tiene es un mando más o menos carismático, que puede tener algún poder de seducción, pero es impotente a respecto del rumbo que hay que tomar. No se trata, por lo tanto, de una policía malvada contra un gobierno bueno, sino de la ausencia de una valoración que identifique los efectos nocivos de la autonomía, ya sea en el gobierno, ya en el trabajo policial.

Es necesario que, en el proceso de gobernanza policial, se piense en un modelo de en-

cuadramiento general, en el cual estén previstos mecanismos transparentes de atribución de responsabilidades, tanto de las esferas políticas como de las administrativas y operacionales. Tales mecanismos constituyen el punto de partida para relacionarse con la diversidad de contextos de la federación, la pluralidad social y las varias instancias y esferas del gobierno y Estado.

Ante este inmenso territorio explicativo, el estudio aquí publicado adquiere relevancia por su intenso trabajo de exégesis conceptual del término “gobernanza policial” en el mundo, sobre todo en el diálogo con la literatura internacional sobre el tema. De este modo, independientemente de todos los límites que un texto denso impone, su lectura se presume imprescindible y, sin duda, lo tiene todo para convertirse en una obra de referencia.



De la gobernanza de policía a la gobernanza policial: controlar para saber; saber para gobernar¹

Domício Proença Júnior

Domício Proença Júnior es profesor de la Coppe de la Universidad Federal de Río de Janeiro y coordinador del Grupo de Estudios Estratégicos. ✉ domicio@centroin.com.br

Jacqueline Muniz

Jacqueline Muniz es profesora del Posgrado en Derecho de la Universidad Cândido Mendes (Río de Janeiro) y miembro del Grupo de Estudios Estratégicos. ✉ jajamuniz@uol.com.br

Paula Poncioni

Paula Poncioni es profesora de la Escuela de Servicio Social de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

✉ pponcioni@terra.com.br

Resumen

Este texto ofrece una apreciación crítica de la literatura de Estudios Policiales y propuestas para romper con la llamada dinámica del reinicio, donde las cuestiones referentes a la seguridad pública se encuentran siempre pendientes de resolución, sin que haya una estrategia consistente para fundamentar y desarrollar esta área. Para ello, los autores describimos problemas originados por la falta de una gobernanza de policía efectiva y sugerimos el uso de las cuatro instancias de control de la gobernanza policial, propuestas por el jurista constitucional británico Lustgarten, como un camino para evitar la seducción falaz del gobierno por la gobernanza policial y que éste se pierda en la ausencia de estrategias de conocimiento y control sobre las metas y modos de acción de la policía.

Palabras Llave

Policía. Gobernanza. Responsabilidad. Seguridad pública. Desarrollo.

Invitación a la lectura

El problema es la gobernanza, la Seguridad es tan solo el síntoma. He aquí un comienzo que resume lo que presentamos a continuación. Corresponde al patrimonio de lo que era sabido antes de que el texto empezase con lo que se obtiene al final del proceso de su elaboración.

Lo que era conocido: las diversas cuestiones sobre la seguridad pública, para reconocer el término constitucional brasileño, no representan imposibilidades desde el punto de vista de un conocimiento policial, o de políticas públicas. El que estudia profesionalmente el tema identifica un amplio acervo de conocimientos, saberes, experiencias, aprende lo mucho que se puede hacer para controlar la criminalidad, el desorden, y todo lo que se quiera poner en la cuenta de la amplia rúbrica de la seguridad pública. Y, al hacerlo, comprende como descomponerla analíticamente, reconociendo que, con todo lo que la seguridad pública puede contener, y contiene, el centro de la posibilidad de su puesta en marcha reside en la acción de la policía: las disponibilidades, la orientación y los controles de lo que la policía debía y podía hacer para esta o aquella finalidad, de esta o de aquella forma; las expectativas multisectoriales de integración en el campo de la seguridad pública, cualificando los términos de las relaciones *interagencia*, desde y en torno a las agencias policiales (...).

Se invita a la lectura de este texto compartiendo, solidariamente, algo de la circunstancia

en que se presenta. Se reconoce la multiplicidad de registros e intereses que convergen y se confunden, configurando un ambiente peculiar, inmovilista, alrededor de los temas de la seguridad pública. Que, más importante, deja fuera de su lugar central a la policía. Esto no ocurre por casualidad, pero depende de la participación de los diversos actores involucrados: para algunos, es conveniencia; para otros, connivencia; y aún para otros, inocencia, o paciencia, o incompetencia. Sólo frente a sucesos, o a la irrupción de alguna percepción que acumula eventos que han pasado desapercibidos hasta que su conjunto los ha hecho estridentes o políticamente in(oportunos), se escenifican de nuevo posicionamientos, posturas y pronunciamientos que ya se han hecho diversas veces antes. Mucho (en momentos de mayor desaliento o decepción, puede expresarse en un escepticismo profundo, que se espera pasajero, y decir que todo) sucede como si fuese la primera vez; como si todo lo que se pensó, discutió, hizo, valorado, pronosticado no hubiese tenido lugar, o, aún peor, frente a tantas tragedias, como si nada hubiese tenido la menor importancia, que no fuese digno de recordarse.

Esta imposición, la de una amnesia recurrente, produce una forma de inmovilismo que se siente a pesar del frenesí, de la espectacularidad, de la estridencia, de la retórica vacía de pronunciamientos, promesas, gestos. Su repetición episódica depende de que se puedan hacerse despre-

ciendo las respuestas y preguntas que ya se han producido anteriormente. Se ve incluso el rechazo, o el olvido, de rumbos que podrían producir soluciones, exactamente porque podrían producir soluciones. Es este inmovilismo que sugiere como caminos la timidez que repetición en proponer, o el escepticismo que no cree ya en tentativas. La discusión profesional de policía, el estudio científico, la perspectiva más ciudadana de la gobernanza pública, que dependen de que el debate avance para brotar, se quedan exprimidas ante el inmovilismo que la repetición produce. Pero esta situación depende de la renovación de la sombra del olvido cada vez que la discusión dé inicio de nuevo. Es frágil la luz que la descubre como la mayor parte del problema, que la descifra para que se convierta en una devoradora.

Explicar cómo la gobernanza de policía se distingue de la gobernanza policial. Desdoblar lo que quiera que sean una y otra, cómo se relacionan. Apreciar el punto álgido del profesionalismo policial, y cómo se insiere en la gobernanza democrática. Articular cómo y qué sería indispensable para poder gobernar la policía. Apuntar cómo estos conocimientos se apoderan del gobierno para que atienda a las expectativas de las garantías y prerrogativas de la vida social democrática. Sugerir rumbos para el perfeccionamiento de la gobernanza pública. Estos contenidos revelan cómo este texto es una contribución que nace de lo que se puede hacer a partir del estudio, del conocimiento científico. Este domicilio de origen queda aún más explícito cuanto se considera el subtítulo: controlar para saber; saber para gobernar, ecos de la *Scientia est Potentia*, saber es poder, de Bacon.

Este texto relata, sucintamente, el resultado de una apreciación crítica de la literatura de Estudios

Policiales, compartiendo determinados resultados que, aunque puedan ser propositivos en sí mismos, con la certeza cualificada que el estudio científico permite, remiten tanto a las preguntas como a las respuestas que pudiesen darse en esta ocasión en particular. Es en las preguntas realmente relevantes donde se tienen el rumbo del cuestionamiento y, a su vez, el horizonte de avance del saber. Se presenta, así, como una prominencia que resulta del estudio, confrontando la timidez cortés ante el inmovilismo que acepta que todo sea siempre (re)admisibles tan sólo porque alguien lo afirma o desea afirmar y protestando contra el escepticismo amargo porque tiene rumbos que proponer con fundamentos y justificativas, abiertas a la crítica, para rechazarlo. Este rumbo es declaradamente altanero porque expresa la convicción de que se puede saber más de lo que se sabe antes, que se aprende algo cuando se considera el saber de otros, y que se sabe mejor cuando recurre al conocimiento y al método científico.

Es oportuno recordar al menos dos límites que corresponden a cualquier empresa intelectual que dependa del pensamiento crítico, de la racionalidad ante lo empírico, que aspire a dialogar con el conjunto de conocimientos científico. El primero es que todo conocimiento científico es, en un sentido muy directo y sensible, “fechado”. Avanzar la calidad constitutiva o aplicada del conocimiento científico depende del apoyo que se puede encontrar, en términos amplios, a partir de un determinado acervo de fuentes. Sin fuentes no se tiene un ámbito comparativo de experiencias, ni el contraste de entendimiento de que el conocimiento y, también, el conocimiento científico dependen. Esto depende de temporalidades propias. Sólo se puede avanzar después de ha-

ber tenido el tiempo para calificar la mirada que considera las fuentes (y parece innecesario argumentar con más detalles a favor del valor y de la temporalidad de la educación). Cuesta tiempo considerar lo que las fuentes que pueden encontrarse, a las que se tiene acceso, tienen que decir. Existe aún un tiempo para madurar lo que se haya encontrado y lo que sean las formas de uso y expresión de estos hallazgos. La mayoría de las fuentes disponibles se generan por este mismo proceso.

Ni la búsqueda, ni el uso, ni lo que se pueda producir con el conocimiento científico atienden a las expectativas de tiempo real de los medios de comunicación, o del gobernante, y mucho menos de la urgencia que está tan presente ante el modo de trabajar policial la mayor parte de las veces (...). El segundo límite es que cualquier expresión del conocimiento científico se sabe, en un sentido muy esencial, preceder y calificado en cuanto a su alcance. Más aún, se reconoce como potencialmente cambiante. Se asume como parte de un proceso, sin ignorar que se puede, en efecto, ofertar productos. Cualquier conocimiento científico digno de este nombre se presenta como un estadio en una obra más amplia. (...) Se trata muy simplemente de saberse abierto al cuestionamiento sustantivo y a la refutación empírica: listo para corregirse ante la demostración de que sus datos son falsos o incompletos, que su lógica tiene fallos, que su apreciación de los resultados de la segunda sobre los primeros fue incompleta (...).

Una parte considerable de lo que se pensaba, sospechaba o ambicionaba cuando varias de las fuentes consultadas fueron escritas se vio profundamente afectada por los desdoblamientos

del 11 de septiembre. Seis o siete años podrían ser suficientes, en términos de fuentes y rigor, para que se hubiesen articulado estudios de lo que esto puede, podría o podrá aportar. Los plazos de publicación que permiten el acceso conllevan aún otro tipo de temporalidad: el paso de manuscritos a libros, o la aceptación de un artículo en una publicación periódica, puede tardar muchos meses, algunos años. El papel del Estado en los arreglos de seguridad, de seguridad pública y de policías estatales quedó inevitablemente redescubierto, si es éste propiamente el término que cabe usar, ante el terrorismo. ¿Quién podría osar a seguir afirmando que los bomberos, o la policía, deban ser una agencia privada con ánimo de lucro después de lo visto en las Torres Gemelas? ¿Qué empresa tendría la temeridad política y moral para determinar o prohibir otra subida, rescatando a gente incluso ante el derrumbamiento inminente? ¿Qué empresa mantendría su viabilidad financiera o aceptaría continuar con su contrato de servicios, teniendo que acarrear con los costes de centenas de policías y bomberos que, en un único día, murieron intentando hasta el último minuto rescatar algunas vidas?

Se tiene también otra temporalidad que se confunde con las anteriores: se refiere al significado de la crisis financiera de 2008 para toda una producción marcada por debates, proyectos, agendas y estudios que entendía el mundo privado como capaz de la plena autosuficiencia, y el mundo del Estado como un fósil arcaico y disfuncional de otras eras, que explicaba la bancarrota e incompetencia del Estado en la administración pública (incluso la vigilancia pública) y vislumbraba y defendía el florecimiento de la plenitud de los arreglos que se avisaban intrínseca-

mente superiores de redes y de mercados (incluso de seguridad). Todo eso sugiere que algunos de los datos con los que se partía, que algunas de las lógicas utilizadas, que algunos de los resultados alcanzados tengan que ser revisados. (...)

El texto se encuentra dividido en estaciones, por así decirlo, que puntúan un determinado trayecto, partiendo de una visión más amplia de lo que es gobernanza, para progresar en dirección a lo que puede, o debe, ser una gobernanza de policía y, frente a ésta, lo que puede calificarse como la gobernanza policial. Estas estaciones construyen la identificación de los efectos que una causa (un fin deseado, como gobernar a la policía) determinan.

I

La idea de gobernanza no es nueva; existe en diversos idiomas por lo menos desde el Renacimiento. El término surge con mayor prominencia en el debate político y, como consecuencia, en la producción académica, particularmente de las ciencias sociales, hace aproximadamente una década, en Europa y en países como EEUU y Canadá. Es posible asociarlo a los intensos cambios percibidos en el papel y en el modo de actuar del Estado (especialmente, en las sociedades democráticas occidentales), para regular la economía y la sociedad. Más aún, gobernanza adquirió el valor de una divisa, de un símbolo, de una determinada agenda política, siendo objeto de diversas formas relativamente libres de uso. (...)

Así pues, se tienen tantas definiciones de gobernanza en circulación como prácticas que estas mismas definiciones pretenden abarcar. Se puede decir que las diversas nociones de gobernanza

corresponden a las descripciones de los eventos, situaciones o interacciones que tienen como objetivo circunscribir. Como resultado, las nociones de gobernanza comparten una atonía, una amplia latitud y adaptabilidad, que autorizarían su ajuste a toda suerte de prácticas en que se reconoce alguna dinámica de comando, conducción, orientación o direccionamiento de acciones con objetivos o de intereses colectivos. Gobernanza se presentaría como un puro instrumento, como aquello que está sucediendo, lo que sería de hecho el abandono de cualquier ambición más conceptual y el retorno a su uso como en el idioma, por ejemplo, en el inglés. Se trata así de una categoría que invita a adjetivaciones o calificativos que puedan abarcar un campo construido o pensado por experiencias tan singulares y específicas que su caracterización requeriría aportar a la definición rasgos o aspectos de lo sensible, como “vieja” o “nueva” gobernanza, por ejemplo.

El examen de la literatura revela, primeramente, que el término gobernanza es usado en diferentes campos: el económico, el político, el cultural, esto es, dondequiera que se reconozcan esferas de toma de decisiones y articulación de intereses. Se le atribuyen a este concepto múltiples significados y sentidos de acuerdo con los diferentes escenarios o unidades de análisis en foco: Estado, mercado, corporaciones, comunidades. Se hace patente, también, que la discusión teórica asocia gobernanza a una extensa multiplicidad de fenómenos y modalidades de acción situadas, usualmente, en el espectro delimitado por dos polos opuestos: el del mercado y el de la jerarquía de la burocracia estatal.

De modo general, el término gobernanza se vincula al reconocimiento de instancias de pro-

ducción de gobierno por los diferentes actores –el estado y sus instituciones, las organizaciones privadas, con y sin fines lucrativos, la sociedad civil (actores colectivos e individuales)– y en diversos niveles de aplicaciones: dentro y fuera del Estado, transnacional internacional, nacional y localmente. (...)

Muchos trabajos comparten la preocupación frente a la relación entre intervención estatal y autonomía de la sociedad, enfatizando, sin embargo, diferentes facetas de este *continuum* que corresponden a las dimensiones enfocadas. Por ejemplo, la tentativa de tener alternativas de gobernanza, casi modulares, en términos de niveles de *politics* (política), *polity* (comunidad política) y *policy* (políticas, usualmente públicas, en el sentido de directrices), cuya composición matricial produciría un amplio abanico de posibilidades, de ambición exhaustiva, para el encuadramiento de las prácticas de gobernanza, en el caso, de la Unión Europea (TREIB, BÄHR; FALKNER, 2005).

Una cuestión que emerge con fuerza en el debate está relacionada con la capacidad, con los medios y con el desempeño del estado contemporáneo. Se cuestiona si es capaz de formular y conducir con efectividad metas maniobradas por intereses colectivos, por medio de las, y sobre todo en las, políticas de regulación económica y social.

Se le han hecho varias críticas en cuanto al entendimiento de lo que viene a ser una incapacidad del Estado de cumplir sus compromisos, destacándose aquellas referentes a una burocratización excesiva de los programas y centralización descomedida de los procesos decisorios. Éstos serían los elementos principales que impiden

formas efectivamente democráticas de control y participación en las decisiones, produciendo una ineficiencia de la gestión pública de recursos y gastos, lo que lleva al progresivo aumento de intereses corporativos en la administración estatal, de tal manera que compromete el principio de pluralismo. Sumadas a la creciente internacionalización de la economía, éstas romperían la cadena del modelo tradicional de gobernanza centrada en el Estado.

Ciertamente, la intervención del Estado viene sufriendo diversos cambios en el proveimiento del bienestar económico y social, como también en la soberanía y en casi todos los principios que han sido intrínsecos a la actividad estatal, a lo largo de la historia. Ha sido objeto de tentativas de transformación de gran amplitud e intensidad en las últimas tres décadas. El ejercicio de gobierno asentado sobre un determinado territorio está desafiado por la enunciación de dispositivos gubernamentales translocales (entidades asociativas, tratados, marcos regulatorios, parlamentos, policías transnacionales, etc.) que indican tendencias de una pérdida de la centralidad del Estado en el ámbito doméstico o internacional. Acuerdos de libre comercio y circulación de personas, la Zona Euro, se presentan como evidencias de un Estado que, desplazado del centro, libre de la carga de la soberanía, podría explotar mejor sus vocaciones liberales y emprendedoras, pasando a ser un actor desinteresado del juego de poder. Emergería como un mero regulador, o inductor, o articulador, o certificador de las reglas de esos juegos, involucrándose en relaciones diferenciadas con los diversos actores, en tantas y distintas instancias de gobernanza cuantas sucedan en una dinámica de redes.

En esta literatura, se enfatiza el ocaso de la primacía del Estado como la unidad central de análisis, reflejo de una deseada pérdida de su protagonismo decisorio en la iniciativa económica, social y política de la vida nacional e internacional. Se resalta, así pues, la emergencia de múltiples modelos alternativos de gestión de las actividades estatales en diferentes sectores de la vida económica, social y política. Se da un realce especial al debilitamiento de la autoridad estatal ante las fuerzas del mercado, de las organizaciones internacionales y de los actores transnacionales (ONGs, redes, comunidades) en cuestiones políticas y económicas, en ámbito tanto nacional como internacional. Así pues, un gran número de trabajos identifica o busca anticipar la emergencia de un “nuevo estilo” de gobernanza: en que nuevas formas sociales y mentalidades, particularmente la llamada administración de riesgos, consustancian con diversas experiencias, sociedades y modalidades de acción en el sector público. (...)

A pesar de la inexistencia de un cuerpo teórico coherente sobre qué es, debe o puede ser, “gobernanza”, puede afirmarse que hay un relativo consenso de que tal cosa está referida a algo más amplio que el gobierno, orientado por la imagen de una gestión dirigida por principios como transparencia, equidad, atribución de responsabilidades, legalidad y lo que quiera que la agenda política del momento añada.

En un plano ideal, la gobernanza se caracterizaría por la articulación de intereses y tomas de decisiones entre los múltiples actores que actúan en cooperación, motivados por la expectativa de que esas acciones conjuntas resulten en la solución más eficaz para los problemas en

cuestión. Este modelo de gestión se diferencia de otros, pues las sociedades de cooperación se construyen horizontalmente y los diferentes objetivos y criterios de decisión se conciertan por la negociación, por el diálogo y por la confianza, lo que, supuestamente, afianza el equilibrio en la participación en los procesos decisorios de todos los que están involucrados. Se logra el consentimiento necesario para realizar las decisiones tomadas sobre los problemas que hay que enfrentar, principalmente, por la vía de la negociación. La premisa es la que la gobernanza, fundada sobre la participación (que implícitamente presume tener lugar en una realidad) democrática, es capaz de estimular la adhesión y, con ello, crear el consentimiento necesario para realizar las decisiones que, legitimadas en el juego (ídem) democrático, se convertirán en estables. De ese modo, aunque haya diferentes intereses y racionalidades de acción, los distintos actores que participan de la gobernanza así definida, en función de las expectativas de un resultado común y premiados por la cooperación que adviene de la complejidad del problema en cuestión, establecen una nueva forma de estructuración, organización y decisión en cuestiones políticas y económicas nacionales e internacionales.

Así pues, parece imposible afirmar que el atractivo de la “gobernanza” resida en la expectativa de que ésta vaya a ofrecer respuestas conceptuales y modos de acción para el desempeño de las múltiples tareas que envuelve el proveimiento del bien público.

Frente a las expectativas de transformaciones en el papel y en el modo de actuación del Estado contemporáneo, de reconfiguración en un Estado

regulador, se fundamenta un arreglo, alternativo o complementario, que prefiere la cooperación (en vez de la jerarquía), las instituciones privadas y las formas descentralizadas de gestión. Esto ha producido efectos profundos en la manera de concebir lo que sería el control social y, por ende, los procesos de prevención de la violencia y reducción de la criminalidad, especialmente en los países de democracia avanzada.

En este contexto, se observan algunas tendencias en lo que relativo a la reestructuración de la prestación de servicios de vigilancia, con la presencia de actores públicos y privados, asociados o no, en especial en las actividades relacionadas con la preservación del orden y de la seguridad públicos. Para Nayley y Shearing (2006), una tendencia contemporánea importante en esta reestructuración se refiere a la alteración de la lógica de gestión presente en los asuntos relacionados con las vigilancias, con claro predominio de la instancia privada en detrimento de la pública. En países como EEUU, Gran Bretaña y Canadá, esta lógica ha acarreado intensos cambios en los servicios que proveen la seguridad del público, marchando hacia una *public safety*, más amplia que la *public security*, porque considera riesgos que no sólo remiten a acciones humanas, sino también incluyen el medio ambiente y los accidentes. Una *public safety* más abarcadora, más eficiente porque es más capaz de atender las necesidades del público a menor coste.

Sin embargo, en las últimas tres décadas, en la mayor parte de los países de las democracias occidentales, hemos asistido al aumento del crimen violento, así como de la sensación de miedo e inseguridad (objetiva y subjetiva). Las instituciones tradicionales de control del crimen (en

especial la policía) se han mostrado ineficaces, o de cualquier forma insatisfactorias, para afrontar la cuestión. En esos países, se tiene el reconocimiento de que el crimen es demasiado extenso y complejo para que de él se ocupe tan sólo la policía estatal. Esto ha justificado la proliferación de agencias privadas de vigilancia y, aun, la búsqueda de un papel que sería más apropiado para la policía estatal en la reducción de la violencia y el control del crimen.

En parte en razón de esto, asistimos a un intenso debate sobre políticas en el área de la seguridad, en el cual la policía se hace cada vez más visible, discutida y politizada en respuesta a las tensiones y presiones para el proveimiento de servicios de vigilancia. Se sugieren múltiples iniciativas para la reforma de la organización policial, de manera de hacerla más eficiente, eficaz, efectiva y responsable en el desempeño de las acciones para el control del delito y el crimen. Concomitantemente, se amplían la cantidad y la autoridad de agencias privadas y comunitarias para la prevención del crimen, la disminución de la criminalidad, la captura de los fuera de ley, la investigación de los ilícitos y la resolución de conflictos (BAYLEY; SHEARING, 2006: 586).

En esta perspectiva, como indican Bayley y Shearing (2006), p. 592), la vigilancia se ha vuelto cada vez más plural, compartiendo cada vez más entre agencias públicas y privadas (comerciales o comunitarias). Tal pluralización sería la prueba del debilitamiento del monopolio estatal sobre la vigilancia pública y el indicativo de su superación. Estas transformaciones, y en especial los cambios efectuados en las políticas dirigidas específicamente al control del delito y el crimen, han producido impactos significativos en la organización,

en la filosofía, en los principios, métodos y estilos de vigilancia. Con todo, más que eso, han entrado importantes consecuencias para el acceso a la seguridad como un bien público, en diferentes esferas tales como la equidad, los derechos humanos y la responsabilidad,² sin los cuales la propia democracia puede verse muy perjudicada.

En este escenario, visto como incierto, las fronteras entre los sectores público y privado adquieren nuevos contornos. La comprensión sobre la gobernanza, en particular sobre lo que eso debería ser la gobernanza de la policía pública estatal, reivindica un entendimiento cada vez más consistente, capaz de hacerse cargo de los procesos políticos y sociales, pues sus actores, que son los encargados de la emergencia de cuestiones y desafíos, deben acometer las condiciones en que se formulan y ejecutan las agendas e iniciativas para y en el sector.

Cuando se asocian esta ambición y los logros crecientes, de una complejidad cada vez más desafiante, con la fragilidad de la estructura del entendimiento de lo que es la gobernanza, se llega a un impasse. En el océano de alternativas pretendidamente explicativas, a veces indisolubles de proyectos políticos, más o menos explícitos, se tiene un amplio inventario de posibilidades incluso desacordes entre sí. Este hecho revela la dificultad de hacerse cargo del gran número de reconfiguraciones recientes de la vigilancia y de la gestión de la seguridad en las sociedades contemporáneas, así como de sus efectos, alcances y límites, cuando se pretende convertirlos en instrumentos de una gobernanza democrática para la policía. Ello impone y permite que se arbitre un punto de partida propio, sobre el cual se pueda trazar alguna dirección más sólida y, por encima de todo, más clara para lo que es, puede, o debe ser dicha gobernanza de policía.

II

Es preciso situar la cuestión de la gobernanza de policía, delineando los contornos generales de un determinado entendimiento de gobernanza del Ejecutivo en una democracia (HELD, 2006). Estos contornos son la constitución y las reivindicaciones de los grupos sociales cuyo conjunto corresponde a la *comunidad política*.³ Por un lado, la anterioridad constitucional de las reglas del juego, traducidas en dispositivos legales o normativos. Por otro, los intereses presentes y más o menos inmediatos de los actores políticos, traducidos en negociaciones y acuerdos. (...)

La gobernanza se hace cargo de distintas instancias del pacto, con diferentes temporalidades, recurriendo a instrumentos diferenciados. Trabaja con estos elementos y constreñimientos en cada momento dado, considerando las ambiciones y posibilidades de gobierno ante las prisas o urgencias del presente. La gobernanza se hace en este enmarañado de posibles influencias, obrando simultáneamente en diversas direcciones, instancias y contextos y llegando a los resultados que se revelan como posibles. Así, una traducción más correcta de lo que pasa por “gobernanza” puede ser incluso una nueva mirada sobre el término “el arte de la política”. Una y otra remiten a la misma cuestión: en el gobierno, se hace (gobernanza o arte de la política) lo que es posible hacer.

Al enfocar a lo que quiera que sea la gobernanza en relación con la policía en la democracia, se tiene como expectativa necesaria que las acciones gubernamentales sigan orientadas y busquen permanecer en el seno de la legalidad y legitimidad emanadas del pacto político. Apremiar la legalidad o legitimidad de esta o aquella, o de muchas de las decisiones para y de la política es lo que establece

la gobernanza sobre ella. Aquí tenemos la gobernanza de policía propiamente dicha, esto es, el arte de la política en el ejercicio de gobierno ejercido por la policía para determinados fines, pautada por la producción autorizada y legal de obediencia al pacto político con determinados medios y de determinados modos.

Esto aporta un contenido distintivo al papel de la democracia en la discusión de gobernanza en relación con la policía. La democracia es anterioridad: la condición de posibilidad para que se pueda tener policía como solución al problema de la *aplicación*⁴ consentida. Se trata de una forma para asegurar que los fines para los cuales la policía usa la fuerza no produzcan ni la tiranía del gobierno, ni la opresión policial, ni tampoco su apropiación de intereses privados. La democracia es también el contexto en que se halla la decisión policial (que considera actuar o no actuar, y cómo actuar), el ambiente en que se vivifica y actualiza el contenido de sus fines, la prevalencia de sus medios, los límites de sus modos. Se trata de estar a la altura de las expectativas y de la confianza del público, más ampliamente de la *comunidad política*, que la policía demuestre méritos por el mandato que se le concedió: la producción de alternativas de obediencia con el respaldo de la fuerza bajo consentimiento frente al Imperio de la Ley (MUNIZ; PROENÇA Jr., 2007a). La democracia es aún la ambición, el objetivo por el cual se tiene y se permite que exista policía, la razón por la cual se concede el mandato policial. Se trata de disponer de la certeza de una *aplicación* que permita el propio funcionamiento democrático de la *comunidad política*, que sustente la paz social, las leyes, los derechos, las garantías y todo lo que corresponde a los términos constitucionales pactados.

Este entendimiento de la forma de la que la democracia es anterioridad, contexto y ambición de una gobernanza democrática para la policía tiene un desdoblamiento poco evidente. Significa que la gobernanza no se puede reducir al cumplimiento de alguna lista de buenas prácticas o procedimientos (BAYLEY; SHEARING, 2001). Las buenas prácticas y los procedimientos tienen su papel al educar el juicio, facilitando la toma de decisiones. Informan, pero no conforman ni sustituyen la elección política en el ejercicio de gobierno. En sí mismas, una o más listas pueden ser una forma por la cual una *comunidad política*, un gobierno, expresa lo que desea de su policía en un determinado momento. Para ello, pueden ser necesarias, incluso convenientes, aunque no tienen como ser suficientes. La decisión política, el rumbo de la gobernanza, no es el resultado del sumatorio acumulativo de enunciación ni tampoco de la adhesión a lo que se representan como buenas prácticas. Por el contrario, es la decisión política, es la gobernanza, que decide aponer, mantener o retirar de una práctica el calificativo de “buena”.

De esta forma, el elemento más capital en la gobernanza es, al mismo tiempo, el más amplio. Se trata de aprender que la *gobernanza de policía* (como categoría general) incide simultáneamente sobre las finalidades, los medios y los modos del *todo* de la policía, haciendo uso (y por eso no depende) de la ejemplaridad de esta o de aquella parte del inventario de actividades de una u otra policía. La cuestión central pasa a ser cuánto son o no son las prácticas de agentes policiales, o incluso el contenido de políticas públicas que orientan la acción de la policía, adheridas a la democracia.

III

Aquí se impone una digresión en cuanto al estado de la cuestión del campo al que se filia este texto, que sirve de preámbulo para la dirección presentada a continuación. La forma por la que se busca verificar la adherencia de una policía a la democracia está supeditada, en gran medida, a la apreciación de instancias particulares de violación. Se toma como implícito el contenido sustantivo, afirmativo, de lo que es democrático, pero se pierde el cómo este “algo” democrático incide, incidiría, o debería incidir sobre la policía, fundiendo la indistinción los aspectos de anterioridad, contexto o ambición de la democracia de los cuales se pueden extraer criterios positivos.

Por un lado se tiene la adhesión a la democracia medida por la frecuencia o volumen de las violaciones, con distintas claves interpretativas: cuantas más violaciones registradas, más se evidenciarían los elementos que permiten hacer una policía más democrática; o, cuantas menos violaciones registradas, más claros quedarían los elementos que permiten reconocer una policía más democrática; o, aun, el tanto de violaciones registradas no significaría nada en sí mismo, pero dependería de comparaciones entre diferentes realidades que permiten adjudicar una jerarquía de adhesión a la democracia entre diferentes policías. A eso se le añaden diversos calificativos, el más apremiante de los cuales es evidentemente que cualquiera de estos criterios depende fundamentalmente de un contexto, de una crítica de lo que quiera que sean los registros, de dinámicas de sociales (BAYLEY, 1983), pues, en caso contrario, se arriesgan a ser poco más que retóricas más, o menos, ideológicas (MANNING 1992/1999) e insensibles para la cuestión de la gobernanza (KLOCKARS, 1991). En esta perspectiva, que ha sido, sino predominante, ciertamente

mayoritaria, se reduce la cuestión de la gobernanza de policía a procesos de perfeccionamiento o de expurgación. Se trata de una lógica que pierde de vista la capacidad de gobierno y que, conscientemente o no, abdica de la perspectiva de control (PUNCH, 1983).

Se siembra desgobernanza, poniendo a quien gobierna ante prácticas establecidas, buenas o malas, para las cuales no hay explicación. Lo que la policía hace o deja de hacer se acerca a una sucesión de hechos consumados, que sólo admiten su absorción, conmemoración o pesar. Se tienen imágenes, esperanzas de que más instrucción produce invariablemente mayor adhesión a la democracia, o que la reproducción mimética de buenas prácticas provoca un profesionalismo democrático, o incluso que la exclusión ejemplar o periódica de un número restringido de “manzanas podridas” aseguraría la democratitud de la policía. (...)

IV

Se tiene gobernanza de policía con teniendo en cuenta cuánto de anterioridad, contexto y ambición democráticos incida sobre el todo de la policía. En una democracia, la gobernanza de policía presupone la existencia de instancias autoritativas y mecanismos de control del gobierno por la *comunidad política*. Estas instancias y mecanismos configuran los espacios de construcción de legitimidad y de la legitimación de la acción de gobierno y, por lo tanto, de la decisión policial. Constituyen arreglos diferenciados de participación y de control popular que se hacen presentes, en mayor o menor grado, en el pacto constitucional, en la dinámica contextual de la relación con la policía (es decir, en lo cotidiano de la fabricación del orden social) y en la identificación

y búsqueda de las ambiciones de ciudadanía. Se trata de espacios de construcción y vivificación de la credibilidad de la policía frente al público (MUNIZ; PROENÇA Jr., 2007b).

En una democracia, la gobernanza de policía presupone una anterioridad constitucional y legal, esto es, presume que existan reglas del juego que tienen que ser objeto de *aplicación*, y que son la condición de posibilidad de la vigilancia pública estatal y, por lo tanto, el fundamento y la razón de ser de la policía. Estas reglas expresan las distintas esferas de pacto de la *comunidad política*, conformando el ruedo político de definición, expresión y producción de legalidades, que son los términos de la vigilancia pública estatal y, de esta forma, el resguardo y la medida de la policía. Legitimidad y legalidad, aunque distintas, solo son dos caras de la misma moneda: la del consentimiento social para ser gobernado, para ser vigilado. Los términos generales por los que se cualifican estas reglas son tan fungibles al modelo de democracia como cualquier otro aspecto de la vida social, pero admiten variedad: el *Rule of Law*, o la *Queen's Peace*, o la *Securité Interieur*, o el Estado Democrático de Derecho.

La preeminencia del consentimiento en la democracia tiene una consecuencia suprema para lo que la policía es, y para cualquier perspectiva de su gobernanza. El consentimiento afecta a todos los términos y elementos del mandato policial y de su ejercicio. Es el consentimiento que cualifica las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad, distinguiendo la obediencia al pacto democrático de la *comunidad política* de la tiranía, el arbitrio intrínseco al acto de gobernar de la arbitrariedad, la vigilancia pública de formas de protección. Es el consentimiento que valida las

orientaciones derivadas de las ambiciones de la ciudadanía que definen elecciones entre los fines que la policía usa, deja de usar o pasa a usar. Es el consentimiento que explica y modifica las formas por las que medios y modos policiales se prefieren, mantienen, pretenden. Es el consentimiento que articula y edifica el contenido, la vigencia, las formas de ser, de actuar, y el campo de las elecciones legítimas y legales en la práctica policial.

Con estos elementos de fondo es como se puede apreciar el valor de la contribución inaugural de Laurence Lustgarten, en su *The Governance of the Police* (1986). El autor, un jurista constitucional británico, realizó la primera apreciación de lo que es, de lo que debería ser y de lo que era posible que fuese la gobernanza de policía. Se distinguió, así, de una fuerte tradición jurídica, de raíz positivista, que toma el ordenamiento jurídico como fundador del orden social, revelando que el mundo de la ley no es, ni puede ser, las leyes del mundo.

Lustgarten desnuda la naturaleza política de las leyes, esclareciendo que resultan de acuerdos y negociaciones. Aunque idealmente más reflexionada y con horizontes más amplios, una ley —de hecho, una constitución— es el instrumento de un acuerdo, un instrumento de la política. Las leyes pueden cambiarse y se cambian en función de los embates y acuerdos políticos entre los intereses presentes en una *comunidad política*. La aplicación de la ley, a su vez, tiene la inercia interpretativa y la resiliencia ante la política que la propia política le delegó. Las garantías fundamentales, cualesquiera que sean, reflejan solamente los términos de ambición más longevos de un determinado pacto, en una determinada *comunidad política* en un determinado momento. (...)

De partida, se hace sencillamente imposible aspirar a que la ley y, por extensión, la policía estén, o puedan estar, de alguna forma, “por encima de la política”. O aun, que su materialidad no sea, ella misma, expresión del resultado de una determinada dinámica política. Hay más en juego de lo que la adhesión formalista a lo que quiera que sea el contenido de la ley, o a las interpretaciones de su intención política. La ciudadanía aspira a más, de hecho aspira a más por medio de la ley, en el hacer de la política. Aspira a valores, a metas más amplias, como la libertad o la justicia que sustenta la igualdad de derechos.

V

Con esta perspectiva pueden contemplarse las formas de producción de la gobernanza de policía frente a su razón primera: asegurar la adhesión de las prácticas policiales a la decisión política en términos, formas, medios y modos democráticos. Ello tiene que ver, sobre todo, con las prácticas de los agentes policiales en el contacto directo con los ciudadanos, que son aquellos que autorizan la existencia de la policía y consienten sus prácticas. Pero alcanza, necesariamente, al contenido de todas las decisiones y acciones de gobierno que orientan la decisión, o pautan la acción policial. En este sentido, la gobernanza de policía corresponde a una determinada esfera en el ejercicio de gobierno, que aprecia el mérito de las elecciones, resultados y consecuencias de las decisiones policiales.

El gobierno sobre la policía (o sobre cualquier otra agencia pública) puede tomarse por lo que tiene en común con las otras esferas de acción gubernamental, que por casualidad tienen como objeto la policía. Esto admite diversas visiones pautadas por la perspectiva más amplia del todo del gobier-

no: aquella que considera la forma de definición, ejecución y auditorías del presupuesto, que privilegia los requisitos de transparencia; o aquella que busca erigir herramientas de valor universal, capaces de lidiar con cualquier acción de gobierno, en pro de la comparabilidad de las diferentes esferas.

Estas visiones transversales, pertinentes y útiles como pueden llegar a ser desde la perspectiva más amplia del todo del gobierno, son casi ciertamente insuficientes para producir gobierno sobre la policía (o cualquier otra agencia pública), precisamente porque no es ésta su finalidad. Cada una de ellas tiene sus propios objetivos y, por lo tanto, límites en lo que es capaz de producir. Con control presupuestario se sabe principalmente, y muchas veces solamente, cuánto y cómo se gasta. Esto deja de apreciar la calidad decisoria de qué, o en qué, gastar. (...)

Sólo la gobernanza de policía permite bregar con el contenido del ejercicio del mandato policial articulando fines, medios y modos. Desea relacionar, como causa y efecto, la acción gubernamental y los resultados y consecuencias policiales. Elige lo que, en el todo de la policía, sería necesario controlar para que se sepa lo suficiente del contenido de su praxis, de manera que se pueda gobernarla. Y eso corresponde a una apreciación de lo que quiera que sea el mérito del ejercicio del mandato policial en sus términos concretos, considerando el contexto de cada decisión policial, lo que significa que cualquier gobernanza de policía expresa un juicio de razonabilidad sobre lo que se puede saber para que se pueda gobernar, y lo que se busca controlar para saber.

Es retóricamente seductor, y es posible incluso dejarse llevar por el disfrute del querer, o

decir que se quiere, saberlo todo. De ahí, que se anuncie, o incluso que se persiga, la meta de controlarlo todo. Pero eso es imposible. Se puede, aun, buscar el máximo de control posible. En este caso se trata de valorar cuánto cuesta este máximo de control, tanto en términos de recursos necesarios para producirlo, como en lo que se refiere a las consecuencias de su intento, ponderando si estos costes son aceptables o sostenibles. En el camino inverso, se puede querer el control que corresponda al menor coste, pero que puede acabar no siendo ningún control.

La cuestión es que el control no viene dado en sí mismo. Es necesario decidir qué y cuánto controlar a la vista de determinados fines. Queda explícito que el control que se busca tener para gobernar resulta de cuánto se desea saber. Existe una dinámica entre cuánto se busca controlar y cuánto se consigue saber, mediada por el rendimiento de lo que un control dado permite saber a la luz de su coste. Para el gobierno de una democracia, eso significa buscar y sostener el consentimiento público, componiéndolo con los elementos de legalidad y legitimidad en términos de lo que se desea, se puede y de hecho se busca controlar. Cada gobierno, en determinado momento, se depara con las demandas cambiantes y diferenciadas de los ciudadanos con relación a lo que ellos desean y toleran que acabe siendo controlado. Pero existe un núcleo inevitable de control que corresponde a lo que permite que el gobierno gobierne a la policía, que deriva de una medida de razonabilidad.

VI
(...)

VII

Lustgarten (1986) reconoce dos calificativos de partida para la cuestión del gobierno de la policía, realizando una necesaria limpieza de terreno para que se tenga una perspectiva razonable de lo que es, de lo que debe ser una gobernanza de policía. El primero se refiere a la comprensión de lo que es esencial en el trabajo policial. Apoyándose en Bittner (1970, 1974), el autor menciona los dos atributos distintivos del lugar de policía: el poder coercitivo y el uso discrecional de este poder (LUSTGARTEN, 1986, cap. 9, cap. 10). El segundo dice al respecto del reconocimiento de la naturaleza política de la actividad policial y del potencial emancipador de éste, como de cualquier otro, medio de fuerza. No obstante las cautelas que protegen la normalidad democrática, se traduce en dinámicas cotidianas de usurpación de poderes por policías o por organizaciones policiales (LUSTGARTEN, 1986, cap. 10).

Que la legalidad tiene un papel capital en la condición de posibilidad de una gobernanza de policía es evidente. Lo que no es evidente son sus límites; desde luego, la ilusión de que puede ser creada por la confianza ciega en controles legales. Ejemplo de eso es la recurrencia de la pseudosolución de subordinar la policía a lo Judicial, como si tal afiliación pudiese resolver la cuestión de la gobernanza de policía. Se tienen aquí dos registros que afirman un error de partida en cuanto a lo que quiera que sea, y lo que hace, una policía: la creencia de que el “verdadero trabajo de la policía es el respaldo por la ley”; y el deseo, la esperanza, de que a esta tarea se le daría la adecuada prioridad y se controlaría si el “comando de la policía fuese de lo Judicial”.

La confianza ciega en el reglamento legal y la expectativa de que se pueda confinar a la policía al respaldo de la ley son simplemente ingenuas o, incluso, ignorantes si tenemos en cuenta la realidad del trabajo de la policía. Olvidan la naturaleza intrínsecamente *post-facto* de todo lo que se puede querer tener como Judicial, así como la naturaleza de las temporalidades concurrentes del antes, del durante y del después, que establece los términos de uso de un medio de fuerza, cuya razón de ser es la tempestividad, que produce, inexorablemente, un trabajo: el trabajo policial, que ejercita una selectividad al trabajar, en las formas de trabajar y, por lo tanto, también en lo registrado en los relatos donde se presenta, o como explica, su discrecionalidad. Esto revela que, en el mejor de los casos, lo que la ley puede producir es un tipo de control sobre determinados desvíos. Calla, tiene que callar, sobre todo lo que dice al respecto de lo que la policía realiza en acto o en potencia, o decide no realizar, ante el hecho presente o de su anterioridad: el uso del poder coercitivo para reprimir, disuadir, y cuánto la policía pueda contribuir a prevenir.

Para Lustgarten, todas las expectativas optimistas de cuanto se puede controlar con la ley y de la suficiencia de tales controles para una gobernanza democrática de la policía naufragan en el acantilado de la caja negra de la discrecionalidad. El uso discrecional del poder coercitivo va más allá y se queda del otro lado del mundo de la ley. Se asienta, antes y necesariamente, en la imposición pragmática de la acción legítima ante las leyes del mundo, con todo lo que éstas tienen de alegal, no legal, interlegal e incluso de tolerancia a lo ilegal.

Lustgarten afirma que es preciso reconocer la existencia de la discrecionalidad y que ésta re-

vela el límite insuperable para cualquier tipo de control legal. Más aún, para el autor, la discrecionalidad sólo podría encuadrarse como una “caja negra”. Se sitúa en un determinado contexto, las condiciones del contorno dentro de las cuales se tiene a la policía como solución de *aplicación* en una *comunidad política*. En estos términos, sólo se puede controlar realmente lo que entra y sale de la caja negra, pero no cómo ésta se entiende con lo que entra o produce lo que sale. Así, sólo sería posible apreciar *entradas*⁵ (situaciones y prioridades ante el policía o de la policía) y *salidas*⁶ (resultados y consecuencias de la decisión policial de actuar o no actuar, y de cómo actuar).

Toda cuestión pasaría a ser la rentabilidad política de lo que se puede saber por medio de alternativas de control que aceptan la caja negra. Estas conceden una significativa medida de autonomía a la policía. Lustgarten reconoce, con buen humor, que eso es concederle, en alguna medida, el estatus de un secreto iniciático al que quiera que sea el proceso del “hacer policial discrecional”. El autor recuerda a Bernard Shaw, cuando dice que “toda profesionalidad es una conspiración contra los legos”, y cree que es posible limitar la opacidad de este “secreto profesional”, y afirma que la cuestión no saber, o no poder saber, como se decide, sino el mero hecho de reconocer que una decisión dada así producida no tiene cómo evaluarse y, por lo tanto, no tiene cómo controlarse en sí misma. Se trata, para Lustgarten, de saber lo suficiente del cómo y del qué existe en esta esfera de la discrecionalidad —aceptada como irreductible—, para no ser engañado, para saber lo que conceder, y conceder lo que sea conscientemente. (...)

Yendo más allá de Lustgarten, hay que reconocer mucho de la seducción engañosa que se

encuentra en la confianza ciega en la ley cuando se habla de *responsabilidad*. La cuestión es perder de vista el uso como instrumento de la *responsabilidad* para la gobernanza, emancipándola. Se invierte el papel de instrumento y finalidad, como si la *responsabilidad* bastase, o pudiese existir, en sí misma, produciendo la gobernanza de la que depende para tener sentido. Es la orientación que resulta de tomar la *responsabilidad* como una “buena práctica” autosuficiente, que por su repetición rutinaria produciría automáticamente gobernanza (STONE; WARD, 2000; BAYLEY 2001). Se escamotea cuánto la *responsabilidad* depende de decisiones políticas (GOLDSTEIN, 1977), de la *comunidad política* sobre qué, y cómo, debe ser objeto de la *responsabilidad* en este momento dado y en estas o en aquellas circunstancias. Se pierde de vista que la *responsabilidad*, en sí misma, es parte de un determinado proceso que la reivindica, y la usa, y la configura, para determinados fines: el perfeccionamiento del mandato policial y su adherencia a la democracia. (...)

La cuestión no es qué gobernanza de policía permite la *responsabilidad*, sino qué *responsabilidad* debe tenerse para que se pueda tener gobernanza de policía. Controlar para saber, saber para explicar tanto el actuar como el no actuar, apreciando las alternativas de cómo, a la luz del mérito de los porqués, se actuó de esta o de aquella manera. De esta forma se puede gobernar la policía para buscar su adhesión a la democracia. Se logra, entonces, un posible uso de la *responsabilidad* (como una herramienta, entre otras).

Es posible ir más allá de Lustgarten y argumentar que no es necesario aceptar y conceder la caja negra de la discrecionalidad policial. Dicho

de otra manera, es posible penetrar en el interior de la caja negra e identificar el problema de su control; apreciar las posibilidades de control del trabajo, articulando alternativas en términos de controles de primer orden (supervisión directa), de segundo orden (normativa de resultados) y de tercer orden (adhesión profesional), utilizando la perspectiva sistémica de las relaciones de trabajo (BERTALANFY, 1976). Esto significa que es necesario tener un esquema analítico que agote lo que quiera que sea el contenido del trabajo policial, que revele todo el contenido de la caja negra, de manera que se pueda verificar el orden de control que puede ser realizado.

Bittner (1983) propone un esquema exhaustivo para el control del trabajo policial en términos de su legalidad y *habilidad* (calidad de la decisión).⁷ En cuanto al control de la legalidad de la acción, el autor argumenta que la supervisión regulatoria (un control de segundo orden) tiene el problema resuelto y bien resuelto. Todo que tiene que ver con la legalidad de la decisión policial puede ser encaminado y resuelto a *posteriori*. Su efecto sobre el trabajo policial se da de forma indirecta, al configurar lo que sea, pase o deje de ser pasible de sanción o premio, de castigo o recompensa. Se resuelve el control de la legalidad, así, con un sistema de incentivos, alimentado por *responsabilidades*, que se activan por un desvío o un desempeño diferenciados. Para Bittner, la mayor parte del problema de lidiar con la *calidad de la decisión* no reside en la propia *habilidad*, pero sí en la tentativa de encuadrarla en alguna forma de supervisión reguladora.⁷

Y eso, en un paralelo preciso con Lustgarten (1986, que desconocía el texto de Bittner, 1983), significa rechazar la perspectiva de que

alguna supervisión o norma, que alguna *responsabilidad* que dependa de una o de otra pueda dar cuenta de la tarea de control. Para Bittner (1983), es evidente que en la decisión policial, discrecional, ni el ejercicio del “oído vocacional” que decide si, cuándo y cómo actuar, ni del talento de la “construcción contingente de una solución *ad hoc* de su propia obra” admiten anticipación. Es de esta anticipación del contenido de la decisión ante la realidad de la que dependen la norma o la supervisión. Ello condena a la superficialidad, incluso a la falacia, cualquier esfuerzo de *responsabilidad* que busque apoyarse en ellas.

Para Bittner, el riesgo entonces es recusarse a reconocer estos límites y actuar como si la norma o la supervisión fuesen más capaces de lo que de hecho son. Eso crea la ilusión de que se controla todo para no controlar nada, asegurando, e incluso alimentando, la autonomía policial. Como no ve alternativa propuesta a esta perspectiva, el autor apunta que tal apetito legalista y normativo está condenado al fracaso. (...)

Con todo, Bittner (1990c) se recusa a atribuir a la *habilidad* el estatus de una caja negra y considera conocidos dos elementos constitutivos del uso discrecional del poder coercitivo policial: el “oído vocacional” y la “construcción contingente *ad hoc*”. Sin embargo, el autor no menciona si estos serían, o no, suficientes. Bittner (1990a, p. 249) delinea los términos que orientarían la afinación del oído vocacional: “algo que está pasando, que no debía estar pasando, y sobre lo que alguien debía hacer algo ahora”, un resultado de enorme coherencia en el que el medio de fuerza tempestivo sea pautado por la exigencia, que no se aplaza, que

no admite retraso, enmienda o recurso. Que obliga cuando no consigue persuadir. (...)

La cuestión, para Bittner (1983), es qué control puede servir para la *habilidad*, en estos términos. El autor reconoce que sólo un control de tercer orden, análogo al que se tiene para padres, profesores o médicos, puede tener relevancia para el control de la *habilidad*. Pero, según Bittner, se tiene aquí más otro horizonte de investigación que una solución. Para él, queda en el aire la pregunta de cuál sería el contenido para evaluar los términos profesionales de la policía, capaces de instruir la adhesión que expresaría la esencia de un control de tercer orden, pues, mientras no se tuviese cómo evaluar a la *habilidad*, la rentabilidad del control estaría siempre supeditada a la falacia.

Es posible actualizar este resultado de dos maneras. La primera perspectiva, francamente minoritaria, es que aceptó el desafío de valorar y, por lo tanto, controlar la *habilidad*. Aquí una de las caras de la cuestión es cómo romper con la superficialidad de la conformación sumaria, esto es, que reduce todo el proceso de valoración de una dada decisión policial a una sentencia cabal, “compatible” o “incompatible”, omitiendo lo que quiere que la explique. Aquí se tiene vivo el frente de lucha entre la ambición de gobierno de la policía y ambición de autonomía de la policía en términos de dispositivos legales que autorizan, y realidades factuales que dificultan la evaluación del mérito de la *habilidad* (WOOD; MACALLISTER, 2005). La otra cara de la cuestión es cómo establecer, de partida, los términos generales por los cuales se encuadra el desempeño policial en la *habilidad*. Aquí la cuestión es bien otra: se

trata de incentivar el propio conocimiento policial en términos de su tratamiento científico, definiendo modelos de medida capaces de medir y, por lo tanto, evaluar el contenido específico de la *habilidad* (MUNIZ; PROENÇA Jr., 2007b). La segunda perspectiva, ampliamente mayoritaria, es la que asume una mirada gestora, con mayor (MACDONALD, 2001) o menor (KELLING, 1996) especificidad profesional para el trabajo policial. Acepta, implícita (REINER, 2002) o explícitamente (GOLDSSTEIN, 1990), la caja negra de la discrecionalidad, tematizando la cuestión del poder coercitivo exclusivamente en términos de *salida*.

VIII

Es oportuno retomar las consideraciones de Lustgarten (1986) que permiten comprender lo que esta perspectiva ofrece en términos de solución y de límites y, por encima de todo, cómo reconocer en esta “gestión policial” la “gobernanza policial”, contenida y subordinada a la gobernanza de policía. El autor comienza viendo una polaridad frente al reconocimiento de la especificidad del saber policial. Discute si hay algún contenido en el saber discrecional de la policía, esto es, si existe realmente algo sustantivo dentro de la caja negra. Esto porque es extremadamente conveniente, para los intereses corporativos de la policía, afirmar que existe en efecto un contenido profesional, tan específico, casi idiosincrático, en la gestión de una organización policial, que dependería de un paso inicial por la “caja negra”.

Esto sirve de diversas maneras para que la policía afirme su autonomía ante intentos de gobernarla. Para Lustgarten, es preciso consi-

derar los términos de la trampa que este entendimiento de profesionalismo puede producir. Por un lado, al validar una autonomía cada vez más amplia de la decisión policial, se usurpan decisiones que pertenecen, propiamente, al gobernante. Por otro lado, en el esfuerzo de resistir a esta usurpación, a esta pretensión corporativa de más poder para la policía, se puede perder de vista que exista, sí, un núcleo de profesionalismo, que el autor identifica como la caja negra de la discrecionalidad. Para él, la solución para esta polaridad entre un profesionalismo que aspira a la autarquía y la presunción de que nada hay en este profesionalismo a no ser una estrategia deliberada de gobernar en el lugar del gobernante reside en comprender la especificidad, la real dimensión y el efecto del uso discrecional de la coerción para la configuración de una gobernanza de policía razonable. Sólo así se tiene el antídoto para vencer los esfuerzos por enmascarar como rutina profesional lo que es político sin jugar con el agua del baño el bebé del profesionalismo policial.

Como punto de partida, se tiene el efecto de la caja negra para cuanto se puede –en opinión de Lustgarten, cuanto es razonable en términos de rendimiento político– conceder que el control de la gestión de la organización policial se haga tan solo por la propia policía. La hipótesis de Lustgarten es que la existencia de la caja negra señala un límite insuperable, que identifica los contornos de lo que es razonable querer controlar. Este límite corresponde a las dinámicas de gestión que derivan de consideraciones sobre discrecionalidad, sobre la práctica de la *habilidad*: lo que quiera que sean los mecanismos de control, de perfeccionamiento, de adaptación frente al trabajo policial. Como,

para Lustgarten, sólo se puede saber que la caja negra existe y cómo funciona, pero no evaluar cómo ha funcionado en cualquier caso específico, y precisamente en función de este límite el autor sugiere los términos del control de la gerencia policial: quien ejerce algún nivel de comando dentro de la policía debe estar sujeto a informar sobre las condiciones de contorno, las *entradas* y las *salidas* de sus decisiones, pero libre para producir sus acciones dentro de la caja negra con estos límites.

Esto significa reconocer, actualizando y explicando lo que Lustgarten apuntó, que la gobernanza de policía no corresponde a la gobernanza policial, de la policía por la policía. La gobernanza policial está contenida en la gobernanza de policía, admitiendo una medida de autonomía. Todo punto está en que se sabe que se tendrá que conceder alguna autonomía. Y que se sabe que sólo se puede controlar esta autonomía por su exterioridad, ya que no es razonable –para Lustgarten, no es posible– querer controlarla directamente. La cuestión pasa a ser cómo controlar la medida de esta autonomía, de manera que opere satisfactoriamente en el uso de la discrecionalidad, conteniendo su tendencia natural de afirmarse usurpando decisiones políticas. Construir deliberadamente los términos y controles de la autonomía policial, para que el profesionalismo policial pueda ejercerse de estas determinadas formas adheridas a la democracia, para que se pueda confiar y depender, y se confíe y dependa, de la calidad de la decisión profesional de la policía con relación a cuándo, por qué y cómo escoge ejercer su discrecionalidad coercitiva. (...)

Es un error hacer de la gestión policial, que tiene sus propios intereses y problemas, la ma-

terialidad de la gobernanza de policía. Primero, porque eso sólo crea otro espacio en que se puede ensanchar la autonomía policial, que es lo que ocurre cuando se admite que sea la propia policía la que defina las metas que hay que cumplir, o establezca la forma por la cual estas metas se evaluarían, o defina los términos de la política pública que debería gobernarla. Segundo, porque eso es de hecho una renuncia a la existencia de una gobernanza de policía cuya primera lealtad, cuya razón de ser, es permitir al gobierno gobernar a la policía y controlar su autonomía, verificar su adhesión a la democracia en términos de finalidades, medios y modos. Eso permite desdoblarse, de manera cualificada, el elemento diferencial que explica por qué la gobernanza de policía no se confunde, al contrario, contiene y subordina la gobernanza policial.

IX

El propósito de la gobernanza de policía es gobernar a la policía asegurando su adherencia a la democracia como anterioridad, contexto y ambición. Incorpora la gobernanza policial, concediéndole conscientemente la medida de autonomía que se considere adecuada para la gestión de su organización. La gobernanza de policía articula objetos, mecanismos y controles que instrumentalizan las finalidades, alternativas, modos y medios de la policía para un determinado proyecto político. Busca acercar las metas y determinar las formas de consecución de metas expresadas en las políticas públicas. Eso corresponde a dos grandes orientaciones. (...)

Lustgarten propone una estructura que pretende generalidad, por un lado, y que le parece razonable, por otro. Esta es la contribu-

ción más ambiciosa de su texto: lo que sería suficiente para lograr una gobernanza de policía. Eso corresponde a cuatro instancias de control, que admiten una jerarquía de subordinación. La primera de ellas, que conforma y pauta el contenido de las demás, tiene que ver con el norte cualitativo para la acción policial en términos de “universalidad e imparcialidad”. A continuación, el autor identifica tres instancias con acceso y solución para la dinámica de poder que opone la pretensión de gobernar a la policía con su ambición de gobernarse: definición de estructura y capacitaciones de la organización policial; asignaciones y prioridades en el uso de los recursos policiales; y prácticas establecidas de *aplicación* selectiva. En cada una de ellas se apunta cómo la gobernanza de policía se impone, o defiere, frente a la gobernanza policial que instrumentaliza, directa o indirectamente en *habilidad*, la ejecución del trabajo policial y sus desdoblamientos.

Universalidad e imparcialidad

La presunción de Lustgarten sobre la suficiencia de universalidad e imparcialidad se basa en una perspectiva en que estas remiten a la condición de posibilidad para que la policía pueda ser el medio de fuerza coercitivo capaz de sustentar democráticamente el orden político pactado. Son determinantes para impedir que la policía se emancipe, ella misma, en un instrumento de opresión, buscando sus propios fines, o sea, instrumentalizada para los fines del gobernante produciendo tiranía, violando el consentimiento de la *comunidad política*.

La perspectiva de universalidad tiene dos lados, igualmente importantes. El primero es el que determina que la policía es un bien común

y un servicio público, accesible a todos y a cualquiera. Esta universalidad está garantizada por su naturaleza estatal: el proveimiento de *aplicación* consentida, de vigilancias públicas estatales (BRAITHWAITE, 2000; SHEARING, 2001). La policía estatal, por ser un recurso universalmente disponible, sirve para impedir que algunos grupos usen medios de fuerza para fines privados, imponiendo formas de protección y, por lo tanto, de opresión. El segundo es el que determina que nadie está por encima de las reglas del juego, además del alcance de la acción estatal de la policía. Estos dos lados de la universalidad de la policía reflejan la ambición de inclusión y subordinación de todos al pacto político más amplio que consienten, fuera del alcance de cualesquiera arreglos de vigilancias privadas o de dinámicas particularistas de vigilancia.

Se desenmascara el contenido pseudodemocrático que resulta de la adhesión acrítica, o sin ninguna reflexión, a una retórica económica que reduciría al ciudadano a un mero consumidor (MANNING, 1999) y que haría del Estado sólo un concurrente más en la prestación de servicios de seguridad, presumiendo que los términos contractuales y la lógica del mercado serían una solución superior, y más deseable, que el “monopolio” de la policía estatal para la promoción de la *aplicación*. (...)

La perspectiva de imparcialidad tiene un significado particular para Lustgarten, que reconoce el carácter discrecional de la decisión policial y presume que se tendrá una forma de *aplicación* selectiva que no tiene cómo ser imparcial. Se trata de reconocer la imposibilidad de que se tenga “plena imparcialidad”, por motivos análogos de por qué no se puede

tener “*aplicación plena*” de la ley en todos los momentos y lugares. La cuestión, por lo tanto, pasa a ser la de una imparcialidad frente a la realidad del uso de la discrecionalidad, esto es, la de cómo garantizar que la selectividad de la *aplicación* selectiva en la decisión policial sea imparcial ante el pacto. La imposición de imparcialidad está cualificada. Se sabe que su materialidad será la de una imparcialidad en términos de la consistencia de cómo se decide ser parcial en el ejercicio del mandato. Se trata de reconocer, y limitar, la autonomía de la *habilidad*. En esta expresión de imparcialidad, se tiene una frontera política viva, capital en la democracia, entre la discrecionalidad que produce selectividad y su abuso en términos de alguna forma de discriminación y desigualdad.

Cuando se considera la posibilidad de abrir la caja negra de la discrecionalidad en el ejercicio del mandato policial y en el uso del poder coercitivo, se puede ir más allá en la cuestión de la imparcialidad. Al comprenderse que el agente policial ejercita su discrecionalidad en términos de un oído vocacional y en la producción *ad hoc* de una solución contingente, prima el contexto de su decisión. Así, la imparcialidad remite, simultáneamente, en el presente extendido, al pacto político más amplio y a los pactos en lo cotidiano de la política, expresados en términos de legitimidades y legalidades en negociación.

En este sentido, puede lanzarse una “nueva” mirada hacia la formulación de Peel, en sus *Principios de la vigilancia*, que puede que no sea más que el reconocimiento de su contenido original y el desvelar como errores interpretaciones más contemporáneas. Que “la

policía sea lo público, y lo público la policía” deja de ser un equívoco que presume una simetría o igualdad de poder entre estos actores (BAYLEY, 1985), o una maniobra estatalizante que enmascara una supuesta naturaleza privada de la vigilancia en pro de la legitimación de la policía estatal (SHEARING, 1995). Por el contrario, expresa una comprensión profunda de que en el ejercicio de la discrecionalidad se funda y reconoce la asimetría entre policía y ciudadano. En razón de esta asimetría, la policía, que es más fuerte, tiene que mostrarse adherida a los términos del mandato consentido que la ha hecho más fuerte. Esto significa decir que el elemento legitimador de la decisión discrecional, esto es, el término inicial de evaluación de la *habilidad* en términos políticos, es la convergencia moral entre la decisión discrecional de la policía y lo que el público reconoce, de buen o mal grado, como razonable.

Con eso, se puede apreciar el significado de un grafismo: que el norte directivo fundador de la gobernanza de policía sea UNIVERSALIDAD & IMPARCIALIDAD, porque la una sin la otra, puede llevar a violaciones del pacto. Se puede ser universalmente discriminatorio; se puede ser imparcialmente excluyente.

Desde otro punto de vista, lo que Lustgarten propone, en esta forma gráfica de UNIVERSALIDAD & IMPARCIALIDAD, corresponde a la cima de una jerarquía, una anterioridad constitucional, en términos de conformación de la gobernanza de policía. En ese sentido, algunos de los aspectos de aspiración, incluso de un tipo de deber-ser, podrían expresarse con la denominación de “principios fundamentales para la adherencia democrática de la policía”, los términos positivos de una agenda

afirmativa. Todo lo que les sigue corresponde a elecciones y formas de ponerlos en marcha. (...)

Pero queda patente que Lustgarten presume que todo eso ocurre, y que la cuestión no termina en la emanación, divulgación, de una expresión declaratoria de lo que sea el resultado de este proceso. La gobernanza está atravesada por este proceso para realizarse en el hacerse de la política pública, en la búsqueda de lo que haya elegido como meta, de la forma que haya escogido como método de hacerse, atenta a todas las salvaguardas que una expresión declaratoria de política pública puede tener para que pueda hacerse pública.

Así, para Lustgarten, lo que queda, consciente de esta dinámica más amplia, es identificar las tres instancias en las que se tiene, de hecho, un espacio más razonable, en este sentido, más rentable para el ejercicio de la gobernanza de policía, que afirma que son suficientes para producir control. La propuesta de Lustgarten es que, para gobernar el todo de la policía, no es necesario controlar todo en la policía. Es razonable controlar estructura y capacitaciones, asignaciones y prioridades en el uso de recursos, y prácticas establecidas de selectividad en la *aplicación*.

Estructura y capacitaciones

La estructura y las capacitaciones de la policía son cuestiones de gobernanza de policía. De lo que la agencia policial y los agentes policiales son capaces pertenece a la esfera de decisión de quien gobierna. Estructura y capacitaciones definen y conforman lo que es, para qué es, y cuáles son las alternativas de las que puede disponer la policía para el ejercicio de su mandato.

La definición y finalidades de determinada estructura y capacitaciones tienen que permanecer más allá de la esfera decisoria de las organizaciones policiales para que se las pueda gobernar, para poder dotar las políticas públicas de los medios y métodos que les permitan perseguir sus metas. Eso no se confunde con la oportunidad de que estas organizaciones sean un subsidio técnico para la toma de decisiones de quien gobierna. Pero la decisión sobre la definición de la estructura y de las capacitaciones de la policía está en la raíz de la posibilidad de que la policía se gobierne, porque sólo de esta forma es posible controlar lo que quiera que sea su capacidad de actuar.

Gobernar la policía comienza, entonces, por decidir lo que la policía es y no es capaz de hacer, lo que sólo es posible cuando se controla y decide cuál es su capacidad. Así, todo que establece y autoriza las alternativas de acción de las que una policía es capaz —el efectivo de la policía, su estructura organizacional en el espacio, diseño, dimensión y subordinación entre sus especialidades o reparticiones funcionales de sus actividades, sus equipamientos, procedimientos— tiene que derivar de decisiones políticas y no de la propia policía.

Estas decisiones pueden tomarse mucho antes de que las capacidades a las que autorizan lleguen a ser necesarias, o incluso percibidas. De ahí lo delicado de la cuestión: o bien se gobierna la capacidad de la policía de manera continuada, o puede darse una confrontación con una usurpación más o menos gradual del acto de gobernar, unas veces porque la propia policía ha sido la que ha escogido sus capacidades y, por lo tanto, sólo permite escoger entre las alternativas que ella misma definió (y éstas pueden no ser las que se desea, o ser las que solamente la policía desea), otras veces porque la

definición de las capacidades de la policía resultó de procesos inerciales y acrílicos, idiosincráticos, incidentales. Se puede no tener la capacidad de que se necesita, ni cualesquiera alternativas de respuesta ante los hechos, o se puede acabar teniendo capacidades que existen en sí mismas y cuya posesión puede ser difícil de explicar.

Eso revela que la determinación de estructura y capacitaciones es la primera línea de control para que policía no se emancipe del gobierno, e incluso de la *comunidad política*. Coherentemente, para Lustgarten, este control de capacidad remite directamente al control de la autonomía policial que asume que tiene que ser concedida. Controla la autonomía de la discrecionalidad, al decidirse por un determinado abanico de alternativas. Prefiere unas, acepta otras, pero principalmente excluye aquellas consideradas incompatibles con lo que se desea de la policía, por ejemplo, con los términos de la expresión declaratoria de la política pública. Acepta, pero limita, lo que la discrecionalidad puede hacer, conformando el campo de posibilidades de la *habilidad*. Esto alcanza el núcleo de discrecionalidad que justifica una determinada medida de autonomía policial y todo lo que de ella deriva. Controla la autonomía de la gobernanza policial, al configurar lo que tiene para administrar. De esta forma establece la gobernanza de policía los objetos, las condiciones y, asimismo, los parámetros de la capacidad cuya gestión corresponde precisamente a la gobernanza policial.

Asignación y prioridades

La asignación y las prioridades en el uso de los recursos policiales que determinadas estructura y capacitaciones ponen a disposición es una cuestión de gobernanza de policía en que la contribución de la gobernanza policial se presenta como

necesaria, siendo que la iniciativa y autonomía policiales se hacen relevantes para la propia gobernanza de policía. La forma que tienen la agencia policial y los agentes policiales para distribuir los recursos y priorizar su empleo y para utilizar estos recursos en la ejecución de sus actividades hacen converger las esferas de decisión de quien gobierna con la gestión policial. Asignación y prioridades expresan elecciones que ponderan alternativas políticas y policiales de cómo la policía utiliza su capacidad en el ejercicio de su mandato.

En esta articulación entre quien gobierna y los diferentes niveles de gestión de la agencia policial, se tiene que reconocer la superioridad decisoria del primero, que tiene la última palabra, para que se pueda gobernar a la policía, dentro de los límites de la ley y de los términos de la política pública. Eso corresponde a dinámicas en las cuales la policía, o quien gobierna, toma la iniciativa en la asignación o priorización en el uso de recursos, buscando determinados resultados y apreciando ciertas consecuencias de estos resultados. Aquí la cuestión no es ya de colaboración de la policía, sino de su participación en la gestión políticamente orientada de los recursos policiales, en que la decisión final corresponde a la ponderación, por quien gobierna, de los saldos policiales y políticos de esta decisión. Lo que se considera en la asignación y prioridades de empleo de los recursos policiales es la aplicación de la capacidad de la policía en acto. Dicho de otra manera, se tiene la contraparte organizacional y política de la selectividad policial. Ello corresponde a una mayor relevancia de la gobernanza policial en la toma de decisiones, expresada en una determinada distribución de los recursos policiales en el espacio, en el tiempo, o en una actividad considerada prioritaria. (...)

La propuesta de usos específicos para recursos policiales también puede partir de que quien gobierna, ya sea en anticipación, o inmediatamente ante una determinada cuestión, ya en la preferencia por una determinada manera de usar estos recursos. Puede aun distinguir ciertas actividades y usos, ya sea de manera episódica, ya determinando su presencia en el propio proceso de elaboración de una propuesta profesional de uso de los recursos policiales. Puede también intervenir en el momento en el que se presenta una situación dada, trayendo el foco de la autoridad y la capacidad de aportar recursos adicionales, y no solo policiales, de quien gobierna. Puede participar en el proceso de toma de decisiones policiales ante el reconocimiento de una circunstancia, de un acontecimiento, que exige prioridad política en tiempo real.

En uno y otro caso, lo que llegue a ser la decisión de uso de los recursos policiales se convierte en objeto de una apreciación de quien gobierna hombro con hombro con quien detenta el comando en un nivel jerárquico dado (o en el que quiera que sea el arreglo entre gobierno y agencia policial que quien gobierna considere adecuado). Esta apreciación considera el juicio de mérito de las alternativas profesionales de asignación de recursos y prioridades, construyendo una decisión que pondera resultados y consecuencias del uso de recursos policiales ante los términos de la política pública. Se obtiene, así, el ejercicio de la gobernanza de policía por encima y de la gobernanza policial, articulando las formas por las cuales se usa del contenido profesional de la segunda para permitir el pleno ejercicio de la primera. (...)

El ajuste político de planificaciones e iniciativas policiales, de asignación y prioridad en el uso de los recursos policiales, es una de

las formas más directas en que encontramos la gobernanza de policía y la gobernanza policial articuladas en el proveimiento del servicio policial. Cuando se reconoce un modelo de asignación o de prioridad que lo justifique, esto puede convertirse en una cuestión que lleve a cambios en la estructura o en las capacitaciones de la agencia policial o en los rumbos de la política pública. Esta vivificación de la política pública, de la estructura y de las capacitaciones policiales es uno de los más importantes efectos de la gobernanza de policía sobre la asignación y prioridad en el uso de los recursos policiales.

Pero hay límites para lo que puede exigir de la policía quien gobierna, dependiendo de lo que sean los términos de la legalidad de una determinada *comunidad política* y de la dinámica política que construye la legitimidad en cierto momento. Puede no ser legal, o tener un coste inaceptable en términos de legitimidad, que quien gobierne interfiera en una decisión policial, ya sea en términos de la decisión policial de actuar o no, ya sea en lo que se refiere a la forma como la policía decide actuar.

La imposición de UNIVERSALIDAD & IMPARCIALIDAD constriñe a quien gobierna de arbitrar a quien debe ser vigilado, investigado, o preso, o no, por ejemplo. De la misma forma, lo que la política pública o la gobernanza policial hayan establecido como los términos formales dentro de los cuales se practica la *habilidad* impone límites al que quien gobierna puede demandar que la policía haga o deje de hacer en la realización de su trabajo. El reconocimiento de lo que sea la autonomía ante la *habilidad* impide que quien gobierna arbitre lo que un policía deba hacer, o no, o cómo deba

hacerlo, en el instante mismo en que la decisión policial aparece.

Gobernar la policía se consustancia plenamente con decidir lo que a policía debe y no debe hacer en determinado momento, en términos de la aplicación y prioridad en uso de sus recursos, lo que sólo es posible cuando se controla y se decide sobre las orientaciones de la gestión policial, sobre el uso que les da a sus recursos. Así, todo lo que hace uso de los recursos policiales disponibles (el desdoblamiento del efectivo de la policía en turnos, o en sectores, o por tareas, individualmente o en equipos; prioridad relativa de los casos que llegan a una determinada unidad especializada; preferencia por ciertos tipos de vigilancia o de puesta en marcha; prioridad con que se anticipa, o responde, a determinada situación; elecciones de movilización de recursos que se realizan en la ejecución de cada una de estas alternativas) pertenece tanto a la gobernanza de policía como a la gobernanza policial.

De ahí procede la indelicadeza de la cuestión: o bien se dispone de mecanismos y competencias del lado de quien gobierna, capaces de apreciar el mérito de las alternativas en los términos en que la gobernanza policial las presenta, o se puede confrontar con una usurpación más o menos inevitable del acto de gobernar. Eso podría pasar porque, si solo a policía es capaz de apreciar los resultados y las consecuencias de las alternativas, se puede llegar a situaciones de plena disfuncionalidad, o bien porque la policía decide por sí misma qué alternativa se ejecutará (y esta puede no ser la que se desea, o incluso ser la que solamente la policía desea), o bien porque se puede querer decidir por una alternativa sin comprender lo que implica y los resultados y consecuencias de esta

decisión pueden redundar en tragedias, revelando la incompetencia de quien gobierna en lo que presume gobernar.

Eso revela que a gestión de los recursos policiales, o sea, la asignación y prioridad de estos recursos por la elección de lo que la policía debe y no debe hacer es la realidad más tangible por la cual se impide que la policía se emancipe del gobierno e, incluso, de la *comunidad política*. Coherentemente, para Lustgarten, este control de uso de la capacidad de la policía remite a la convivencia constante con la autonomía policial que asume tener que conceder. El autor permite la autonomía de la discrecionalidad, pero busca situarla en términos de lo que sería la alternativa más interesante entre las que pueda haber disponibles (y que han sido predeterminadas en términos de la capacidad de la policía). Y ahí se ve frente a la necesidad de comprender lo suficiente de lo que cada alternativa puede producir, para que lo que se pide que la policía haga acerque más las metas y el método contenidos en la expresión declaratoria de la política pública. Acepta y convive conscientemente con lo que la discrecionalidad puede hacer, buscando usar la *habilidad* como instrumento de esta política pública. Eso pone la gobernanza de policía cara a cara con el límite de lo que puede gobernar, delante e idealmente cada vez más familiar, de lo que la discrecionalidad, con lo que la *habilidad* puede producir y lo que necesita para producirlo. De esta forma sirve la gobernanza de policía para instrumentalizar la acción de la policía para fines políticos, encuadrando la gobernanza policial.

Prácticas establecidas de selectividad en la aplicación

Es importante reconocer y distinguir el proceso por el cual la policía adopta, por sí mis-

ma, puestas en marcha generales, que nacen o se expresan en rutinas, en la orientación que le proporciona a su actividad en ciertos contextos, o ante determinados públicos, o aun cuando se reconocen determinadas circunstancias. Todas estas decisiones corresponden, de partida, a una medida de *habilidad* ante un contexto (SYKES, 1999; KLOCKARS, 1999), cuya reincidencia o prevalencia educa el juicio profesional de los policías y de ahí, progresivamente, por mecanismos usualmente laterales, las reparticiones de comando o la propia agencia policial (CHAN, 2007). Eso tiene que con tolerancias, tales como la que escoge advertir a alguien en lugar de detenerlo, o que deja de aplicar la letra de la ley para hacerla cumplir de acuerdo a su espíritu, o aunque ejercita un juicio moral, o político, o pragmático, de la conveniencia de una determinada puesta en marcha en diálogo con distintas legitimidades, negociando con variadas órdenes de pactos.

Para Lustgarten, que tiene como horizonte y límite de su preocupación lo que quiera que sea la medida de autonomía que se concedió a la gobernanza policial, parece suficiente que la gobernanza de policía se ocupe solamente de una comprobación de la propiedad de tales puesta en marcha. La cuestión es que la policía va a definir, efectivamente, por sí misma que esta o aquella puesta en marcha general pase a practicarse y, por lo tanto, esté en vigor, orientando la actividad de los policías y las expectativas del público. Pero esa validez no está autorizada solamente por una decisión de gobernanza policial, necesitando ser (re)validada por la gobernanza de policía, en una anuencia explícita, en un asentimiento formal de quien gobierna de que tales puestas en marcha, que interpretan de una

determinada forma la ejecución de la ley, son, sí, válidos, o porque corresponde a los términos expresados en política pública, o porque no los contradicen, o también porque se tiene aquí un insumo que hay que considerar para el perfeccionamiento de la propia política pública. (...)

Se revela que la caja negra de Lustgarten tiene, sí, más que la simple perspectiva del interés corporativo de autonomía o el riesgo de emancipación del mandato de la policía: tiene substancia. Sólo puede argumentarse que no es tan irreductible como suponía Lustgarten. Por el contrario, es posible apuntar cómo el sostenimiento de la hipótesis de su ininteligibilidad inicial sirve más para la defensa corporativa de intereses policiales que para el perfeccionamiento del ejercicio del mandato, o para la edificación de una gobernanza de policía. Es razonablemente evidente que estos saberes, refractarios como pueden presentarse ante tentativas de su sistematización, se abren a su ordenación bajo la forma de un conocimiento pasible de universalización, transmisión y estudio.

La práctica y la maduración de los saberes policiales resultan de un doble flujo de retornos, de premio y sanción, recompensa y castigo, por elecciones y orientaciones de la *habilidad*. El primero corresponde a las dinámicas internas, por así decir, de la construcción profesional de policía, que, por ser policía, admite más que una simple consideración técnica o de arreglo, que dialoga, en tanto que práctica profesional, con lo que se apuntó anteriormente al respecto de la omnipresencia de una sensibilidad necesaria para lo que quiera que sea el juicio moral aceptable por el público en el instante de la contingencia en que la policía actúa. El segundo es más difuso,

pero no menos real, y corresponde al poderoso mecanismo de validación de ciertos modelos o decisiones por su legitimidad ante la *comunidad política*, que en esto ejerce su propia discrecionalidad más allá de que sea profesionalmente consistente o esté políticamente autorizado. Así, lo que la policía obra en su día a día y establece a lo largo del tiempo remite a la anterioridad, contexto y ambición democráticos, que conforman el mandato de la vigilancia pública estatal y que apuntan a la materialidad de que su ejercicio se adhiera a los términos del pacto más amplio y, de hecho, los vivifique.

Este es el instante, el lugar de la *habilidad* revelado en su entereza, y por excelencia, donde se puede percibir de manera más clara (aunque estén presentes en toda decisión policial) lo que quiera que sean el oído vocacional de la policía y la naturaleza contingente de su solución (BITTNER, 1974); el oído vocacional que oye la demanda pública, que es capaz de sentir la ocasión en que la policía debe actuar y cómo debe actuar. (...)

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se puede percibir que, incluso donde la presencia de la gobernanza policial es más fuerte, donde presenta mecanismos para sancionar de su propia cosecha para que quien gobierna les dé asentimiento, o no, de una gobernanza de policía, existe aún un límite y, por lo tanto, un elemento de control de la policía en el corazón de su especificidad, en la *habilidad*. Eso es porque, de esta forma, se revela la naturaleza de la decisión policial y se informa a la gobernanza de policía tanto de su variedad y vivificación ante el consentimiento público, en la contingencia concreta de una decisión en particular, como de sus límites intrínsecos, cuya violación señala un momento

de usurpación del mandato: la finitud, la expedición y lo precedero de cualquier solución que advenga del ejercicio autorizado de coerción.

X

Se tiene así un juego de relevancias relativas, deliberadamente graduadas, sobre lo que quiera sea la medida de autonomía que se identificó con la gobernanza policial en el diseño de la propuesta de suficiencia razonable para la gobernanza de policía. Puede ser útil delinear los términos de una visión del todo de esta gobernanza, utilizando como clave esta relación.

El impositivo de UNIVERSALIDAD & IMPARCIALIDAD como principio, expresión de la anterioridad, contexto y ambición democráticos sirve como clave ordenadora de la elección de objetos sobre los que se puede construir el gobierno de la policía en bases de racionalidad. Ello significa que la gobernanza policial nada tiene que decir sobre lo que deban ser los términos de tales principios: su papel es obediente y está explícita y estrictamente subordinado y definido, de hecho, por lo que sea necesario, en términos de realización, para lograr esta ambición.

La cuestión entonces es la construcción de la expresión declaratoria de la política pública para la policía que sea capaz de establecer, y orientar, una gobernanza de policía que reconoce, e instrumentaliza, que compone lo que quiera que sean las preferencias de quien gobierna en términos de metas y métodos, lo que quiera que sean las predilecciones, prioridades y problemas de la *comunidad política* que concede el mandato, lo que quiera que sean las demandas de las agencias policiales. Entonces es posible delinear la gober-

nanza de policía como el gobierno en acto que se relaciona, en diferentes instancias deliberadamente escogidas, con, y sobre, la gobernanza policial. Sólo así se puede tener una gobernanza de policía capaz de gobernar el todo de la policía sin perderse en la irracionalidad de intentar gobernar todo en la policía.

Cuando se considera la necesidad de encuadrar, subordinar, controlar para poder gobernar a la policía, se va reconociendo progresivamente que los saberes específicos de la policía, que se hacen y se expresan en términos de *habilidad*, encuentran relevancias diferenciadas, asociándose a niveles distintos de la autonomía concedida a la decisión policial. En una primera instancia, la gobernanza policial se coloca como una entre las diversas fuentes que subsidian la toma de decisiones que establecen la estructura y capacitaciones que configuran aquello de lo que la policía es capaz. En una segunda instancia, se invita a la gobernanza policial a ser compañera, aunque una compañera subordinada, en la toma de decisiones de la asignación y prioridad en el uso de los recursos policiales escogidos en la definición de determinadas estructura y capacitaciones. En una tercera instancia, la gobernanza policial se oye como capaz de informar sobre los términos concretos del ejercicio del mandato. En esta última, se ha revelado un espacio decisivo que es exclusivamente policial, en que su praxis sirve de origen y proceso que identifican prácticas establecidas de selectividad discrecional, frente a las cuales, quien tiene gobernanza tiene que decidir si las valida o no. Estos diversos contraflujos de información, experiencia, de saberes potencialmente convertibles en conocimientos, que se originan en la gobernanza policial, configuran lo que es *posible* para la gobernanza de

policía, en una *comunidad política* dada, en un determinado momento. Por lo tanto, tiene un papel en la identificación de las necesidades, de las orientaciones, de las oportunidades y de los obstáculos que necesitan ser considerados en la propia (re)formulación de la política pública.

En lo que se distingue la gobernanza de policía de la gobernanza policial, o en lo que se acoplen, se desenmascara, por insostenible, la tentativa de usurpación de la decisión política por medio de expansiones no autorizadas de la autonomía policial, expresadas en formulaciones tales como “operacional” o, para iniciar un puente hacia Brasil, como “táctico-operacional”.

Estos términos, en aquello que remite al contenido que articula la discrecionalidad del uso del poder coercitivo en la decisión policial, son elementos descriptivos adecuados para determinados problemas. Así, si el problema es el emprendimiento policial, la operación de sus medios, ante la dificultad de la articulación de partes distintas para una tarea dada, o para la concatenación de resultados parciales en la búsqueda de un resultado más amplio, entonces el término “operacional” tiene alguna utilidad. Sirve para distinguir, clasificar y contener una clase de puestas en marcha o decisiones policiales dada. Si el problema es la ejecución de una decisión policial para la que es necesario considerar situaciones donde se espera lo recalcitrante, es decir, si el problema embute consideraciones de fuerza contra fuerza, entonces el término “táctico”, o si son también pertinentes las consideraciones anteriores, el término “táctico-operacional”, puede, nuevamente, tener alguna utilidad. En sí mismos, de esta forma, no representan ni apuntan a ningún tipo de emancipación de la decisión policial ante quien gobierna o de quien conoce el mandato.

Pero queda claro como el sol del verano lo mucho que se manipulan estos términos para disfrazar la usurpación de decisiones de gobierno en cuanto a la estructura y capacitaciones, en la asignación y prioridades de los recursos, en este caso, policiales. Ésta es una cuestión recurrente, esperada, común siempre que se brega con quien detenta el mandato de uso de medios de fuerza. Es una tentación inevitable para quien posee los medios concretos e inmediatos del poder (policiales y fuerzas armadas), que expresan de manera más sensible y cabal el gobierno en un territorio o sobre una población (MUNIZ; PROENÇA Jr., 2007c).

Es fácil expandir, bajo la capa de la especificidad profesional, la gobernanza policial, tomando para sí decisiones políticas al respecto de para qué existe tal policía y cómo debe usarse. Cuando se tolera que el alcance, por ejemplo, de lo “operacional” sea explicación para que la policía decida cuándo, qué y cómo hacer, y se articula esta pretensión con el juego de escenas que afirma que sólo la policía puede decidir de forma “apolítica”, pretendidamente “técnica”, como si tal cosa pudiese existir en el trabajo policial, ya se puede reconocer una gobernanza de policía en asujamiento, un gobierno que está siendo gobernado por su policía. Y es fácil darse cuenta de cómo esta “despolitización” se traduce inmediatamente en el descubrimiento del tanto de poder político que tiene ahora la policía. Pasa a tener una presencia en la mesa de gobierno, no como asesora, ni como compañera, sino como doble del gobernante.

Si es fácil darse cuenta de cuánto se puede conceder a una emancipación potencialmente predatoria del mandato policial al admitir la expansión de la idea de “operacional”, es más difícil comprender procesos menos visibles, pero igual-

mente capaces de producir usurpaciones. Una dinámica que puede seguir durante años plantando las bases de tales autonomizaciones es la que contorna el control de la estructura y capacitaciones de una policía. Ello ocurre cuando se delega, sin reflexión previa, la cuestión del material, del equipamiento o de la tecnología a la esfera estricta de la gobernanza policial. Abdicar del control logístico significa perder la capacidad de conformar lo que quiera que sean las capacidades de la policía, verse supeditado a lo que sean las alternativas policiales que la propia policía decidió tener. Hay dos lados más prominentes en esta cuestión.

La apariencia de indigencia logística es un recurso muy frecuente en las policías. Se justifica que no se puede hacer algo o no es posible hacerlo de alguna forma que sería preferible porque no se tienen los medios. El talento de esta forma de emancipación, que puede estar siendo preparada durante muchos años, es informar sobre esta carencia con un lado de la boca e inmediatamente resistir a que esta carencia sea suplida por el otro. (...)

Muchas veces ese gambito funciona por partes, cuando se adquiere el determinado medio que ha sido apuntado como la sustancia de la carencia que impedía la atención de la demanda política. Si se descuida del papel de la gobernanza de policía en el entendimiento de lo que los medios permiten, o no, se puede tener que morir al palo del descubrimiento de que, aunque tal medio recién comprado sea realmente esencial, para hacer lo que se quería aún falta otro. O si se descuida de papel de la gobernanza de policía para gobernar las capacitaciones, dejando a la voluntad de la policía cuándo, cómo y si alguien será capacitado a utilizarlo, el medio puede ser condenado al depósito justo después de la ceremonia y la foto primicia de su

llegada. Ahí, entonces, se justifica que no se puede hacer algo o no es posible hacerlo de alguna forma que sería preferible porque no se tiene el entrenamiento adecuado. Si no se apone la gobernanza de policía sobre la gobernanza policial, ésta puede recurrir aún a estadios posteriores de esta forma de autonomización. Se sabe cuán larga puede llegar a ser esta lista de estadios antes de que se consiga (si es que se consigue, pues los gobiernos tienen mandatos) alguna cosa: que si hay instrucción, pero no doctrina; hay doctrina, pero no equipos cualificados y preparados; hay equipos cualificados, pero no protocolos administrativos que aseguren su preparación; hay protocolos administrativos, pero no amparo legal, y así sucesivamente.

XI

Frente a la comprensión de lo que la gobernanza de policía es y de la forma como subordina y usa la gobernanza policial, se pueden recalificar los límites que se identifican en cuanto a la utilidad de visiones transversales que se hacen presentes en todas las esferas de la actividad gubernamental. La gobernanza de policía (o de cualquier otra agencia pública) ilustra los usos que pueden encontrarse, ahora, para determinados instrumentos de gobierno:

- permite asociar mérito a las alternativas de dispendio, robusteciendo el control presupuestario como mecanismo de gobernanza pública. Define las instancias indispensables para apreciar la calidad decisoria de qué, o en qué gastar: las decisiones de estructura y capacitaciones, de asignación y prioridad en el uso de recursos policiales, para que se pueda, de hecho, gobernar;
- posibilita comprender en qué y para qué es indispensable la transparencia para

apreciar el mérito de la actividad gubernamental, dando cuenta de la calidad decisoria de lo que se hizo, se dejó de hacer o se decidió no hacer en términos de lo que sea la expresión declaratoria de la política pública. Aclara cuáles son los objetos inevitables que hay que hacer y mantener transparentes: los procesos y resultados de las decisiones de estructura y capacitaciones, de asignación y prioridad en el uso de recursos policiales, de validación de prácticas establecidas de selectividad en la aplicación, de los contornos, entradas y salidas de la gobernanza policial para que se pueda, de hecho, gobernar;

- permite cualificar cualesquiera esfuerzos comparativos de las agencias públicas, yendo más allá de algún paquete de indicadores que se confinan a lo que estas agencias tienen en común. Revela que es indispensable que la comparabilidad considere el contraste de lo que es esencial en la razón de ser de cada agencia: la calidad del desempeño en su mandato.

Eso remite, de diversas formas, a la gobernanza pública más amplia. Sugiere que se tengan explícitos y actualizados los términos de los mandatos de las agencias y órganos públicos, que se pueda considerar el todo del gobierno apreciando el mérito de la ejecución de estos mandatos (y hasta del mandato de los gobernantes), como articulados por las expresiones declaratorias explícitas de las políticas públicas para que se pueda, de hecho, gobernar.

XII

La rúbrica constitucional de la seguridad pública, que se aludió en la invitación a la

lectura, puede, en este punto, reconsiderarse teniendo en cuenta lo que se ha presentado más arriba. Las dificultades de la cuestión residen no en el entendimiento sistemáticamente ambicioso de la “seguridad pública”, sino, al contrario, en el desafío de instrumentalizar su integridad en la esfera gubernamental. La cuestión es de gobernanza, de la institucionalidad de los mecanismos ejecutivos que la materializan, que permitan controlar lo que se necesita y debe saber para poder gobernar. La orfandad de la gobernanza de policía e incluso la extrañeza de este término en la realidad brasileña derivan de esta dificultad instrumental.

En la actualidad, las tentativas de elaboración de una “política de seguridad pública”, dissociada de los dispositivos de gobernanza de los que necesita, han correspondido al uso potencialmente frustrante de los recursos políticos y de la energía de quien gobierna. Sin un entendimiento analítico de lo que son los componentes de la seguridad pública, no es posible escoger prioridades, ponderar los objetivos políticos frente a lo que se puede hacer, apreciar alternativas en términos de su mérito, de requisitos y expectativas de éxito, riesgos y costes. Se hace realmente imposible identificar qué agencias podrían hacerse cargo de determinados asuntos en el ejercicio de sus mandatos. O en qué instancias se podrían acoplar mandatos y agencias. O cómo habría que apoderarse de las agencias y las instancias, cómo se les podría atribuir sus responsabilidades y cómo podrían ser gobernadas en razón de lo que se desee, de lo que se decida hacer. De este modo se van convirtiendo los esfuerzos intergubernamentales, intragubernamentales y multisectoriales, que se cree que responden a la amplitud constitucional de la seguridad pública en Brasil, en meras inten-

ciones sin enraizamientos, en horizontes del “no (se puede) hacer”.

Estas dificultades pueden acabar glosadas, por agotamiento o frente a la dificultad de un arreglo que produzca lo que se desea(ba), en retóricas que revelan ambiciones sin metas, metas sin método ni medios. Se corre el riesgo de que se emancipe la generalidad de promesas de campaña –que tienen una determinada finalidad y forma de expresión– en pseudoprogramas de gobierno. Se trata de una apuesta por que la anunciación pública y el rechazo de estas promesas para dentro de la máquina estatal hagan que tengan lugar “de alguna manera”. Se acepta este desenlace, intentando maximizar las ganancias o minimizar las pérdidas políticas que esta decisión puede producir. Se acaba gobernando por medio de un calendario de posibles inauguraciones, por medio de realizaciones puntuales y discontinuas, como si la expresión de las situaciones finales deseadas o deseables en esta, en aquella, o en otra orientación pudiese ser suficiente en sí misma (“para perseguirse energicamente”, “con toda prioridad”, “objeto de mi atención personal”), o cualquier cosa más que se pueda intentar para presentar la dificultad de no haberse superado como una realización.

El papel central de la policía acaba no teniendo dónde, o cómo, o cuándo, o incluso para qué ser explicitado. Se acaba presumiendo, permitiendo, por cansancio o por simplicidad de decisión, que las situaciones finales deseadas que dependan de la policía sean tomadas como “automáticas”, como expectativa de “habas contadas”. Ésta es la renuncia a la posibilidad de gobernanza de policía. Y no será la policía la que se cercenará, recusándose o dejando de disfrutar de la autonomización que

esto le da. Incluso la movilización de recursos políticos para la enunciación de un foco, en que se da prioridad a determinados resultados específicos, puntuales –reducir este o aquel índice, o número absoluto de ocurrencia de una clase de eventos, por ejemplo– acaba siendo inocua, porque se había renunciado, al intentar conducir así el gobierno de la policía, a los mecanismos que permitirían gobernar la búsqueda de estos resultados.

Todo eso son consecuencias negativas, de quien gobierna, ante tentativas de producir gobierno en la seguridad pública, que pueden resultar más decepcionantes cuanto mayor sea la energía empleada en su producción. Quien gobierna se siente tentado a optar por ahorrar recursos políticos y energía, confinando sus esfuerzos a una enunciación que pase por política pública en este campo, conviviendo con una autonomía sustancial de la policía, supeditada a los efectos de esta autonomía y expresando directrices de gobierno de la “política de seguridad pública” en un formato suficientemente ambicioso para obtener alguna legitimidad y, al mismo tiempo, suficientemente impreciso para que sirva para lidiar, o permitir al menos la imagen de que lidia, con lo que quiera que pase durante su mandato, sobre todo las iniciativas policiales emancipadas. En cualquier combinación de estas dinámicas, el resultado es el mismo: se deja de tener una política pública para la policía.

Y si no se tiene la expresión declaratoria explícita de política pública para la policía, nada se puede edificar. Se tiene alguna forma de gobierno sobre la policía, una forma de gobernanza de policía en el acto de este gobernarse, pero que, en la práctica, ni siquiera consigue dar sentido

a que sea nombrada así en el uso brasileño del idioma. La gobernanza de policía pasa a ser un efecto de liderazgo o de perfil de jefatura, más o menos carismático, más o menos misionario, que moviliza e incluso seduce policías y a policías, pero que sigue limitada a lo que puede comandar o controlar. Se tiene una gobernanza de policía desautorizada frente a prácticamente todos los términos que la construcción de arriba identifica como indispensables, rendida ante la gobernanza policial; una gobernanza de policía sin rumbo, constantemente ciega y usualmente impotente, que se hace, cuando se hace, si es capaz de hacerse, ante tragedias o impasses, cuya repercusión en los medios de comunicación pueda llegar a comprometer la popularidad del gobernante y la imagen de su gobierno, cuando entonces se encuentra restringida a puestas en marcha puntuales, parciales, transitorias tan duraderas como el periódico del día o de la semana anterior, cuando entonces se apuesta enteramente por su ejemplaridad y su espectacularidad. La expurgación de manzanas podridas, la enunciación de compromisos con “resultados de impacto” en plazos cortos e inmediatos (que señalizan más lo que se espera de la gobernanza policial en términos del ejercicio de su discrecionalidad en el relato de estos resultados que la expectativa de que se produzcan tales resultados), la creación de tantos vehículos de acceso a legitimidades adicionales como puedan ser ofrecidas alrededor y delante de la autonomía policial que esta forma de gobernanza no tiene cómo confrontar y, por lo tanto, no tiene cómo gobernar.

Es importante darse cuenta de que se trata de la realidad de una autonomía sin medida, que no se confunde, ni concretamente, ni como proyecto, con una autarquía. La policía se toma, y se piensa,

y actúa, y reconoce límites en lo que puede hacer, imposiciones en lo que debe hacer como un servicio público en la mayoría aplastante de sus relaciones con los ciudadanos. La fragilidad de la gobernanza de policía no admite un juicio maniqueo de la policía mala contra el gobierno bueno. Explica, en cambio, por qué hay que apreciar los efectos de la autonomía sobre las dificultades de la policía y de su gobierno. Apunta a la apreciación cualificada de los efectos de la autonomía, sea en el gobierno, sea en el trabajo policial. (...)

La autonomía puede ser tan amplia que sus límites son los de la gobernanza democrática por ella misma: la materialidad de la posición y del poder del gobernante, la legalidad y la legitimidad de la continuidad del pacto más amplio. En una y en otra situación, se oculta, se niega lo que podría ser un “golpe blanco”, al mismo tiempo en que se admite que pueda pasar de forma implícita, caso por caso, con diferentes contenidos y temporalidades. El cálculo político de los actores involucrados sobre lo que pueden ganar, ejercer, es lo que parece explicar cómo se relacionan gobernante y policía, haciendo con que se exprese esta libertad de acción en un flujo de aparente continuidad y jerarquía: a partir de lo que quiera que sean las directrices de gobierno; glosando el hiato, la ausencia de una política para la policía; y aterrizando en lo que quiera que sean, cuando lo son, las “políticas de vigilancia” del comando de la policía.

Las políticas de vigilancia corresponden a una gobernanza policial cuya autonomía está en constante proceso de (re)definición y usufructo. Por ello se presentan, cuando se presentan, como la afirmación de un profesionalismo abstracto y de contornos técnicos efusivamente “apolíticos”, usualmente comprendidos como secretos profe-

sionales. Se racionaliza que todo debe ser secreto para que la policía siga siendo capaz. Esto no sobreviviría a una primera ojeada de lo que son los términos concretos del ejercicio del mandato policial. Y como resultado, se omite lo que son las alternativas de modos o medios, se oculta que existe un juicio tanto político como profesional en la prioridad y asignación de recursos. Se replica la rutina, repitiendo asertivamente prerrogativas policiales implícitas en cuanto a la autodefinición de sus estructura y capacitaciones en nombre de una (pseudo)técnica “pura”, explícitas en cuanto a su autonomía de decisión en nombre de un (pseudo)profesionalismo “apolítico”. Se participa del drama del gobernar, ofertando, anunciando y haciendo disponible presteza en la obediencia formal siempre que se pida puntualmente, siempre y cuando eso no comprometa su autonomía en todo lo demás. Se siembran abstracciones capaces de justificar el resultado de la discrecionalidad sin apreciación de resultados o consecuencias, imponiendo juicios apriorísticos como el “en el estricto cumplimiento del deber”, sea cual sea el contenido de este cumplimiento. (...)

Agentes o grupos policiales pueden escoger intercambiar, mercantilizar, apropiarse de la autorización y de los recursos policiales para sus fines propios y privados. Los intereses de éstos, en el juego de la gobernanza policial, acaba siendo parte de la agenda de las agencias policiales. Se configura una cara de la gobernanza policial: el usufructo privatista de la autonomía del que vale la pena abusar. Se crean vínculos propios con las diversas instancias de la sociedad civil, no de policías como ciudadanos, sino de la policía, individuos o grupos policiales, con partidos y políticos, con órganos de medios de comunicación y periodistas, con organizaciones no

gubernamentales y militantes, con universidades e investigadores o docentes para sus propios fines privados tanto como para lo que quiera que sean las metas institucionales de la policía, en el crepúsculo de la realidad. “Políticas para la policía”, para flexionar el idioma, en diversas instancias de la vida social: política de policías y de la policía por policías y por la policía; política de otros actores para acomodar sus intereses con policías, o con la policía, como policías, como policía; política casi como si policías y policía fuesen, los primeros, parte de y, la segunda, un partido político, y no agentes y agencia subordinados a la política pública.

Con esto logramos un encuadramiento general para la construcción de una traductibilidad de la cuestión de la gobernanza de policía para la situación brasileña. Este encuadra-

miento de partida –porque este final de texto tiene la ambición de ser un inicio– sería una dirección para trabajar con todo lo que sean la diversidad de contextos de la federación, la pluralidad, las diversas visiones y esferas de gobierno. La definición de las metas y métodos de búsqueda de los elementos constitutivos de formas de gobernanza de policía concretas, situadas, es una obra contingente de quien se disponía a emprenderla, que considera, más allá de lo que cualquier texto puede hacer, su arte de la política, la gobernanza del tenerse gobernanza, de lo que quiera que sean situación, capacidades, posibilidades, necesidades, en definitiva, las realidades sociales y políticas de gobierno y de policía; de las instancias en que se sitúe cada propuesta, cada esfuerzo, de cómo gobernar la policía y hacerla adherida, instrumento, de la democracia en Brasil.

-
1. *Este artículo se llevó a cabo con apoyo de una Beca de Productividad de Investigación del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil (CNPq). Los editores de la Revista Brasileña de Seguridad Pública suprimieron algunos fragmentos del artículo original, por cuestiones editoriales y de espacio. En esos casos, los cortes están identificados por la convención (...). La versión íntegra puede leerse en <<http://www.forumseguranca.org.br>> (N. de las E.).*
 2. *Hemos optado por traducir como ‘responsabilidad’ el término anglófono empleado por los autores accountability. Como se verá más adelante, éste no es el único término extranjero que, por su frecuencia de aparición en el texto, hemos preferido verter al español, más reacio que el portugués a aceptar extranjerismos. No obstante, para señalar la alusión a estos usos que los autores del texto original confieren a dichos términos/conceptos, hemos decidido ponerlos en cursiva. (N.T.)*
 3. *Polity, en el texto original. Vid. n. 2.*
 4. *Enforcement, en el texto original. Vid. n. 2.*
 5. *Inputs, en el texto original. Vid. n. 2.*
 6. *Outputs, en el texto original. Vid. n. 2.*
 7. *Workmanship, en el texto original. Vid. n. 2.*

Referencias bibliográficas

- BAYLEY, D. H. Knowledge of the police. In: PUNCH, M. (Ed.). **Control in the police organization**. MIT Press, 1983, p. 18-35.
- _____. **Patterns of policing**: a comparative international perspective. New Haven: Rutdgers University Press, 1985.
- BAYLEY, D. H.; SHEARING, C. D. **Democratizing police abroad**. Washington: National Institute of Justice, 2001.
- _____. The future of policing. In: NEWBURN, T. (Ed.). **Policing**: key readings. 1st reprint. Willan Publishing (UK), 2006, p. 715-732.
- BERTALANFY, L. von. **General system theory**: foundations, development, applications (revised edition). George Braziller, 1976.
- BITTNER, E. Legality and workmanship: introduction to control in the police organization. In: PUNCH, M. (Ed.). **Control in the police organization**. MIT Press, 1983, p. 1-12.
- _____. Florence nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police. In: BITTNER, E. **Aspects of police work**. Boston: Northeastern University Press, 1990a, p. 233-268.
- _____. Introduction. In: BITTNER, E. **Aspects of police work**. Boston: Northeastern University Press, 1990b, p.3-18.
- _____. The functions of the police in modern society: a review of background factors, current practices, and possible role models. In: BITTNER, E. **Aspects of police work**. Boston: Northeastern University Press, 1990c, p. 89-232.
- BRAITHWAITE, J. The new regulatory state and the transformation of criminology. **The British Journal of Criminology**, 40, p. 222-238, 2000.
- BRODEUR, J-P. Police studies past and present. **Police Quarterly**, 8(1), p. 44-56, 2005.
- CHAN, J. Making sense of police reforms. **Theoretical Criminology**, 11(3), p. 323-345, 2007.
- CRAWFORD, A. Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security. **Theoretical Criminology**, 10(4), p. 449-479, 2006.
- FELTES, T. **Frischer Wind und Aufbruch zu neuen Ufern?** Was gibt es Neues zum Thema Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft? (Fresh winds and a departure to new coasts? What is new in police research and police science?), 2003. Disponible em: <www.thomasfeltes.de/Literatur.htm>.
- GOLDSTEIN, H. **Policing a free society**. Cambridge, MA: Ballinger Pub Co, 1977.
- _____. **Problem-oriented policing**. McGraw-Hill Humanities/Social Sciences/Languages, 1990.
- HELD, D. **Models of democracy**. 3rd Edition. Stanford University Press, 2006.
- JONES, T. The governance and accountability of policing. In: T. NEWBURN, T. (Ed.). **Handbook of policing** (2nd reprint). Willan Publishing (UK), 2003, p. 603-627.
- KELLING, G. L. Defining the bottom line in policing – organizational philosophy and accountability. In: HOOVER, L. H. (Ed.). **Quantifying quality in policing**. Washington: PERE, 1996, p. 23-36.
- KJAER, A. M. **Governance**. Polity, 2004.
- KLOCKARS, C. B. Street justice: some micro-moral reservations on Sykes. In: KAPPELER, V. E. (Ed.). **The police and society**: touchstone readings. 3rd Edition. Prospect Heights: Waveland Press, Inc., 1999, p. 150-153.
- _____. The rhetoric of community policing. In: KLOCKARS, C. B.; MASTROFSKI, S. D. (Eds.). **Thinking about police**: contemporary readings. 2nd Edition. New York: McGraw-Hill, Inc., 1991, p. 530-542.
- KOOIMAN, J. **Governing as governance**. 1st ed. Sage Publications Ltd., 2003.

LOADER, I.; WALKER, N. **Civilizing security**. Cambridge University Press, 2007.

LUSTGARTEN, L. **The governance of police**. Sweet & Maxwell, 1986.

MAILLARD, J. The governance of safety in France. **Theoretical Criminology**, 9(3), p. 325-343, 2005.

MANNING, P. K. Economic rhetoric and policing reform. In: KAPPELER, V. E. (Eds.). **The police and society: touchstone readings**. 2nd Edition. Prospect Heights: Waveland Press, Inc., 1999, p. 446-462.

_____. Theorizing policing: the drama and myth of crime control in the NYPD. **Theoretical Criminology**, 5(3), p. 315-344, 2001.

_____. **Some observations concerning a theory of democratic policing** [draft paper]. Conference on Police violence, Bochom, Germany, April 2002.

_____. The study of policing. **Police Quarterly**, 8(1), p. 23-43, 2005.

MCDONALD, P. P. COP, COMPSTAT, and the New professionalism – mutual support or counterproductivity?. In: DUNHAM, R. G.; ALPERT, G. P. (Eds.). **Critical issues in policing** – contemporary readings. 4th Edition. Waveland Press, 2001, p. 255-277.

MISKOLCI, R. Resenha de *Hora da Eugenia*, de N. L. Stepan. **Cadernos de Saúde Pública**, 22(1), p. 231-233, 2006.

MUNIZ, J.; PROENÇA Jr., D. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (Eds.). **Polícia, Estado e sociedade: práticas de saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit, 2007a, p. 21-73.

_____. Bases conceituais de métricas de padrões de medida de desempenho policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (Eds.). **Polícia, Estado e sociedade: práticas de saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit, 2007b, p. 231-280.

_____. Forças Armadas e policiamento. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, 1(1): 48-63, 2007c.

_____. Muita politicagem, pouca política, os problemas da polícia são. **Estudos Avançados**, 21 (61): 159-172, set.-dez. 2007d.

NEOCLEOUS, M. **The fabrication of social order: a critical theory of police power**. London: Pluto Press, 2000.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, politics and the State**. Palgrave Macmillan, 2000.

PUNCH, M. Preface. In: PUNCH, M. (Ed.). **Control in the police organization**. MIT Press, 1983, p. xi-xvi.

REINER, R. Processo ou produto? Problemas de avaliação do desempenho policial individual. In: J.-P. BROUDER, J.-P. (Ed.). **Como reconhecer bom policiamento**. São Paulo: Edusp, 2002, p. 83-102.

ROCK, P. Chronocentrism and british criminology. **The British Journal of Sociology**, 56(3), p. 473-493, 2005.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. **The American Political Science Review**, 64(4), p. 1.033-1.053, 1970.

SHARP, D. Who needs theories in policing? **The Howard Journal**, 44(5), p. 449-459, 2005.

SHEARING, C. D. Reinventing policing: policing as governance. **Privatisierungstaatlicher kontrolle: befunde, Konzepte, tendenzen**. Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, p. 83-102.

_____. A nodal conception of governance: thoughts on the Policing Commission. **Policing & Society**, 11, p. 259-272, 2001.

SHEARING, C. D.; STENNING, P. C. Private security: implications for social control. In: MCCORMICK, K. R. E.; VISANO, L. A. (Eds.). **Understanding policing**. Toronto: Canadian Scholar's Press, 1992, p. 521-544.

STONE, C. E.; WARD, H. H. Democratic policing: a framework for action. **Policing and Society**, 10, p. 11-45, 2000.

SYKES, G. W. (Street justice: a moral defense of order maintenance policing. In: KAPPELER, V. E. (Ed.). **The police and**

society: touchstone readings. 3rd Edition. Prospect Heights: Waveland Press, Inc., 1999, p. 134-149.

TREIB, O.; BÄHR, H.; FALKNER, G. **Modes of governance:** a note towards conceptual clarification. Vienna: Dpt. Of Political Science, Institute for Advanced Studies, 2005 (European Governance Papers, N-05-02).

WALKER, S. Science and politics in police research: reflections on their tangled relationship. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 593/1, 2004, p. 137-155.

WALTZ, K. N. **Theory of international politics.** McGraw-Hill, s/d.

_____. Globalization and governance. **PS Online**, 1999.

WOOD, D.; MACALLISTER, D. Accountable, responsive and independent: on the need for balance in police governance. **Policing: IJPM&S**, 7(3), p. 197-207, 2005.

WOOD, J.; DUPONT, B. **Democracy, society and the governance of security.** Cambridge University Press, 2006.

WOOD, J.; SHEARING, C. **Imagining security.** Willan Publishing (UK), 2006.

De la gobernanza de policía a la gobernanza policial: controlar para saber; saber para gobernar

Domício Proença, Jacqueline Muniz y Paula Poncioni

Resumo

Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para gobernar

Este texto oferece uma apreciação crítica da literatura de Estudos Policiais e propostas para romper com a chamada dinâmica do reinício, em que as questões referentes à segurança pública encontram-se sempre por serem resolvidas, sem que haja uma estratégia consistente para fundamentar e desenvolver a área. Para tanto, os autores descrevem os problemas oriundos da falta de uma governança de polícia efetiva e sugerem o uso das quatro instâncias de controle da governança policial propostas pelo jurista constitucional britânico Lustgarten, como um caminho para que o governo não seja seduzido falaciosamente pela governança policial e nem se perca na ausência de estratégias de conhecimento e controle sobre as metas e modos de ação da polícia.

Palavras-Chave: Polícia. Governança. Accountability. Segurança pública.

Abstract

From police governance to governance by police: Controlling is knowing; knowing is governing

This paper provides a critical survey of literature on Police Studies and proposals to break away from the so-called re-start dynamics, in which solutions to problems in connection with public security are always waiting to be completed, without there being a consistent strategy to serve as a base and to elaborate on this field. To this end, the authors describe the problems arising from the lack of an affective police governance, and propose the use of four police governance control instances, proposed by the British constitutional lawyer Lustgarten as a way for government not to be fallaciously seduced by police governance, and not to lose itself in the absence of knowledge and control strategies on police targets and means of action.

Keywords: Police. Governance. Accountability. Public security.

Protocolo de Intervención Policial Especializada: una experiencia exitosa de la Policía Militar de Minas Gerais en la Gestión de Eventos de Defensa Social de Alto Riesgo

Francis Albert Cotta

Francis Albert Cotta es mediador de conflictos, doctor en Historia por el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa / Universidad Federal de Minas Gerais y realiza su postdoctorado en Historia Social de la Cultura por la Universidad Federal de Minas Gerais. Es profesor de Gestión de Operaciones Policiales y Teoría de Policía en la Academia de Policía Militar de Minas Gerais, de Lógica, Epistemología y Análisis del Discurso en el posgrado en Inteligencia y Contrainteligencia, de la Facultad Pitágoras, y de Negociación y Mediación de Conflictos en el posgrado en Mediación de Conflictos de la Facultad Batista de Minas Gerais. Es oficial adjunto del Equipo de Gestión de Crisis del Gate de Minas Gerais.

✉ francis.cotta@bol.com.br

Resumen

La gestión de Eventos de Defensa Social de Alto Riesgo no se limita al conocimiento de la literatura sobre lo que se convino en llamar de gestión de crisis. Ésta debe apreciarse desde una perspectiva micro, centrada en la escena de acción. Las funciones operacionales son previamente definidas, respetando la visión sistemática de la gestión, los derechos humanos y el uso gradual de la fuerza. La herramienta utilizada en ese proceso se denomina Protocolo de Intervención Policial Especializada, que posibilita el seguimiento y la evaluación del desempeño de cada policía en la escena de acción; auxilia al gestor en el proceso de toma de decisiones y suministra datos para la responsabilidad de las acciones policiales.

Palabras Llave

Gestión policial. Eventos de Defensa Social de Alto Riesgo. Trabajo policial. Responsabilidad.

Al final de la década de 1970, la mayoría de las policías militares brasileñas especializó parte de sus efectivos en la atención a situaciones que extrapolasen el poder de respuesta del patrullaje preventivo cotidiano. Así, se crearon grupos especiales, generalmente insertados en los batallones de policía de choque, para intervenciones en situaciones que implicasen el “combate” a guerrillas y actos terroristas. Estos grupos recibieron entrenamientos de tácticas y técnicas originarias del modelo de “Comandos” de las Fuerzas Armadas. La formación era, fundamentalmente, militar y el foco estaba en la protección del Estado y en la manutención del orden público, teniendo como soporte la “doctrina o ideología de la Seguridad Nacional”.

Con el proceso de redemocratización de Brasil, a partir de mediados de la década de los 80, teniendo su punto álgido con la Constitución Ciudadana de 1988, los grupos especializados pasaron a recibir una influencia más policial y menos militar. Los incidentes críticos con rehenes, los secuestros y los atentados con artefactos explosivos perdieron su connotación político-ideológica. La idea de las operaciones especiales cedió el lugar al concepto de acciones tácticas. En algunos estados brasileños las designaciones de los grupos especializados pasaron de Comandos de Operaciones Especiales a Grupos de Acciones Tácticas Especiales.

En el discurrir de los años, los integrantes de los grupos policiales especializados adquirie-

ron un *know-how*, esto es, un saber construido en el “hacerse” en calidad de encargados de las intervenciones especiales. El conocimiento procesual, advenido de las prácticas cotidianas en la resolución de problemas, se apuntó tanto para las potencialidades como para las limitaciones logísticas y humanas. Se buscó mejorar los efectivos de tales grupos con entrenamientos diferenciados y con soporte logístico que atendiese, mínimamente, a sus necesidades operacionales. No obstante, les faltaba sistematizar sus prácticas de forma teórica.¹

A finales de los años 80 y comienzo de los 90, bajo la influencia de la literatura norteamericana, sobre todo de la Academia Nacional del FBI y del Departamento de Policía de Nueva York (NYPD, 1986; BOLZ JUNIOR, 1987; FUSELIER; NOESNER, 1990), surgieron las primeras producciones brasileñas sobre los procedimientos policiales que había que adoptar en *incidentes críticos* que incluyesen rehenes, tentativa de suicidio, rebeliones en presidios, localización y desactivación de artefactos explosivos, entre otros (VENTURA, 1987; VASCONCELOS, 1990; MONTEIRO, 1991). Algunas publicaciones fueron de naturaleza institucional, como el *Manual de gestión de crisis*, de la Academia Nacional de Policía (BRASIL, 1995), otras, de la cosecha de policías experimentados en lo cotidiano operacional (SOUZA, 1995; MAGALHÃES; SACRAMENTO; SOUZA, 1998).

El término *gestión de crisis*, ampliamente utilizado por teóricos de la administración de empresas, fue reanalizado y pasaron a utilizarlo las policías brasileñas, consagrándose en los últimos años como disciplina del tejido curricular de varios cursos de formación (curso técnico en seguridad pública, curso superior en gestión de seguridad pública y curso de licenciatura en ciencias militares, con especialidad en defensa social, sólo para citar el caso de Minas Gerais).

En virtud de las demandas operacionales, de la necesidad de sistematizar los procedimientos en los casos que hay que gestionar un *incidente crítico* y, fundamentalmente, por intermedio de estudios académicos (VAZ, 2001; THOMÉ; SALIGNAC, 2001; LUCICA, 2002; TEIXERA, 2002; COTTA; SOUZA, 2003; SANTOS, 2003; STOCHIERO, 2006; SARDINHA, 2008; SANTOS, 2008; COTTA; STOCHIERO, 2007; STOCHIERO; COTTA, 2008), se constató que no era suficiente invertir sólo en la formación de negociadores policiales, y que todos los policías deberían saber cómo llevar a cabo las intervenciones policiales especializadas.

En el periodo de 2001 a 2002, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp), atenta a la importancia de la temática, patrocinó, en sociedad con las Naciones Unidas, dentro del Proyecto de Instrucción para Profesionales del Área de Seguridad del Ciudadano y bajo la coordinación de la Brigada Militar de Río Grande del Sur, siete cursos de gestión de crisis. También otras policías militares (São Paulo, Espírito Santo, Paraná, Minas Gerais) institucionalizaron cursos específicos en esta materia.

Valorizando el proceso de educación continuada de los trabajadores del área de seguridad de los ciudadanos, la Senasp, bajo la orientación competente de dos oficiales de la Policía Militar de Espírito Santo, condensó los preceptos teóricos de la producción académica sobre la “gestión de crisis en el contexto policial” y los hizo disponibles bajo la forma de un curso por internet (DORIA JÚNIOR; FAHNING, 2008).

En Minas Gerais, además de las asignaturas incluidas en los cursos de formación, actualización y especialización, existe un curso exclusivo para policías que pertenecen a las unidades policiales especializadas. En él se incluyeron asuntos pertinentes a las especificidades del equipo que auxilia al gestor del incidente crítico, así como a los negociadores. El curso contempla tópicos tales como: estructuración y funcionamiento del equipo de gestión de crisis; programación neurolingüística; técnicas y tácticas de negociación; criminología, sociología y antropología; mediación de conflictos y psicoanálisis; técnicas de instalación de equipamientos; monitoreo de ambientes confinados; perímetro, recogida y análisis de datos (MINAS GERAIS, 2009).

A partir del diálogo entre la práctica cotidiana de las actividades operacionales en la *escena de acción* y las referencias teóricas del campo académico, se sintió la necesidad de sistematizar procedimientos, dándoles coherencia y cientificidad. En consecuencia, se acuñó la expresión: *gestión de eventos de defensa social de alto riesgo*. Los conocimientos de lo que se convino en llamar *gestión de crisis* no fueron abandonados, solamente sucedió, con ese nuevo concepto, una verticalización, una profundización de la mirada y de la reflexión sobre la *escena de acción*, de

las intervenciones policiales efectivas y del papel de cada profesional implicado.

Las especificidades de la gestión de eventos de defensa social de alto riesgo

Los *eventos de defensa social de alto riesgo* son las intervenciones cualificadas en *incidentes críticos* que extrapolan el poder de respuesta individual de los órganos que componen el Sistema de Defensa Social y, por lo tanto, necesitan de intervenciones integradas especiales con la utilización de equipamientos, armamentos, tecnologías y entrenamientos especializados para el restablecimiento de la paz social. Se nota que se coloca en relieve la visión sistémica e integrada en la gestión (COTTA; STOCHIERO, 2007, 2008). En este sentido, una unidad policial especializada no resolverá aisladamente el *incidente crítico*.

A su vez, los *incidentes críticos* son los eventos que ponen en riesgo, de manera más contundente, las vidas de los ciudadanos y de los agentes, pongamos como ejemplo a personas hechas rehenes, personas retenidas por perpetradores por motivos pasionales y/o de venganza, infractores armados en barricadas, tentativas de suicidio, localización de artefactos explosivos, ciudadanos infractores armados y organizados.

En cambio, el sentido de la gestión de este tipo de eventos va mucho más lejos del acto de manejar las acciones que engloban concepción, elaboración, aplicación, dirección, ejecución y valoración. Las partes del proceso se construyen, ejecutadas y valoradas por todos los sujetos involucrados. Existe el apoderamiento (*empowerment*) de cada agente en el sentido de permitirle participación efectiva y consecuente

dotándolo de responsabilidades específicas. No es un sencillo cumplidor de órdenes, es coparticipante de un proceso más amplio que se seguirá y evaluará. Un aspecto importante en la construcción del concepto de *eventos de defensa social de alto riesgo* es la necesidad de integrar a todos los que están involucrados en la resolución del *incidente crítico*.

En ese proceso se destaca la importancia del *briefing*, momento en que se transmite el conjunto de informaciones a todos los implicados en la resolución del *incidente crítico*. En él se exhibirán los problemas, las líneas de acción operacional y las responsabilidades individuales, entre otros puntos. Aún en la concepción de *gestión*, después de la intervención, el *debriefing* será el momento de comprobar si se han alcanzado todos los propósitos y si todos en la *escena de acción* han cumplido su papel específico.²

En el caso del presente estudio, se analizará la herramienta de gestión desplegada por el Grupo de Acciones Tácticas Especiales (Gate), del Comando de Vigilancia Especializada de la Policía Militar de Minas Gerais. El Gate de Minas Gerais posee una estructura interna compuesta por cinco equipos: Equipo de Gestión de Crisis, Escuadrón Antibombas, Sniper, Equipo Táctico y Comando de Operaciones en Áreas de Manantiales y Bosques. Cada equipo posee vehículos, efectivos y entrenamientos específicos.

El Equipo de Gestión de Crisis (TGC) es el encargado de la negociación policial, del soporte técnico y el apoyo logístico en la *escena de acción*. En virtud de sus intervenciones cotidianas, el TGC identificó la necesidad de crear una herramienta que posibilite la coordinación y

el control de todos los equipos tácticos, además de establecer parámetros de actuación con los otros órganos del Sistema de Defensa Social.

Para solucionar esta cuestión, se elaboró el Protocolo de Intervención Policial Especializada, que, además de aplicar la visión sistémica en casos concretos de defensa social de alto riesgo, posibilita el seguimiento y la valoración del desempeño de cada agente en la *escena de acción*. Este instrumento también orienta para la toma de decisiones del gestor, ofreciéndole una serie de alternativas que llevan en consideración el uso progresivo de la fuerza, la legalidad, la ética, el respeto a los derechos humanos y los principios técnicos y tácticos de la gestión de *incidentes críticos*. Se concatenan en un orden lógico, sistémico y coherente los protocolos trazados y los pasos en que el trabajo se desarrollará. Se evitan, así, sorpresas e inconsistencias.

El Protocolo de Intervención Policial Especializada

El Protocolo, impreso en tres páginas, detalla los siguientes aspectos de la gestión: 1) procedimientos iniciales en la *escena de acción*, 2) proceso de negociación; 3) administración de los talentos humanos; 4) producción de informaciones; 5) gestión logística; 6) relación con la prensa y con la comunidad local; 7) empleo de la fuerza y estrategia operacional; 8) administración de la rendición; 9) equipos tácticos involucrados; 10) resumen del incidente crítico; 11) observaciones y sugerencias y 12) fotos y croquis.




El gestor escogerá a un policía para coordinar cada uno de los aspectos del protocolo, que será

el encargado de checar todos los puntos de su área. De este modo, además de los comandantes de los equipos tácticos involucrados, es necesario, como mínimo, un personal compuesto por nueve policías: ocho para encargarse de las áreas y otro de recibir y enviar al gestor del evento todas las informaciones para la toma de decisiones (asesor técnico del Equipo de Gestión de Crisis).

El protocolo funciona como una hoja de control, permitiendo que el gestor y su personal estructuren las intervenciones iniciales en la *escena de acción*. Las acciones son flexibles y adoptadas de acuerdo al discurrir del evento. El acto de destinar a un agente para cada área de actuación hace que ese profesional se dedique a la realización de todas las minucias con atención y celo. Es consciente de que los aspectos que están bajo su responsabilidad son decisivos para una buena resolución del evento. Además de eso, él y sus colaboradores prestarán cuentas de su desempeño tras la conclusión de la intervención.

Inicialmente, el protocolo posee un encabezamiento que puede utilizarse para fines estadísticos, para estudios, análisis y localización de la intervención en el Sistema de Defensa Social. Son ocho ítems que describen la tipología del incidente crítico, el número de Registro de Defensa Social (REDS), dónde ha sucedido el *incidente crítico*, el tiempo destinado a su resolución, los vehículos y efectivos implicados. Finalmente, aporta orientaciones para la medición de las acciones llevadas a cabo en la gestión del evento (Cuadro 1). Los ocho grandes sectores de la gestión se permearán por la visión sistémica, incluyendo cada uno las acciones que habrá que llevar a cabo y las cinco columnas para su medición (Cuadro 2).

Cuadro 1 Encabezamiento del Protocolo de Intervención Policial Especializada

  	
COMANDO DE POLICIAMENTO ESPECIALIZADO GRUPAMENTO DE AÇÕES TÁTICAS ESPECIAIS	
PROTOCOLO DE INTERVENÇÃO POLICIAL ESPECIALIZADA	
1 Tipo de Evento de Defesa Social de Alto Risco:	REDS N°:
2 Local:	
Logradouro:	N°:
Bairro:	Cidade:
UF:	
3. Duração do empenho	5 Forma de acionamento:
3.1 Data/hora de início:	
3.2 Data/hora de término:	6 Forma de deslocamento:
4 Viaturas e seus respectivos comandantes:	
	7 Efetivo:
	8 Tempo total de empenho (do acionamento à liberação na base da Unidade):

Fuente: Equipo de Gestión de Crises del Gate de la Policía Militar de Minas Gerais, 2008.

Operacionalmente, las intervenciones comienzan con los *procedimientos iniciales en la escena de acción*. Éstos se traducen en siete grupos de procedimientos, que se subdividen en 20 ítems que los encargados de la coordinación y el control deben respetar. Destacamos al *primer interventor* y al *controlador del incidente*, pues cuando eclosiona un *incidente crítico*, generalmente el policía que actúa en determinado sector o el guardia municipal serán los primeros que se depararán con la situación. Ellos son los que deben llevar a cabo las primeras acciones. El *controlador del incidente* podrá pertenecer a la policía, a la guardia, al cuerpo de bomberos o a otro órgano del Sistema de Defensa Social. Sin embargo, debe poseer autorización para desplegar las acciones de coordinación en la estructuración de los perímetros

y los contactos diversos dentro de su esfera de competencia operacional.

Cuando llegan los equipos especializados, las medidas se reevaluarán y se invitará tanto al *controlador del incidente* como al *primer interventor* a participar del proceso de gestión del *incidente crítico*. En ese momento se monta el puesto de comando. A continuación, se definen las autoridades de *línea* (comandante local de la policía o del cuerpo de bomberos, en términos de responsabilidad territorial) y *técnica* (comandante de los equipos especializados). En esta fase tiene lugar igualmente la identificación de todos los encargados de los equipos del Sistema de Defensa Social que estén presentes en la *escena de acción*. Finalmente, se elabora el *plan de acción*, que será flexible y con varias alternativas (Cuadro 2).

Cuadro 2 Procedimientos iniciales en la escena de acción

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO		AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
		Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
1 PROCEDIMENTOS INICIAIS NA CENA DE AÇÃO		RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:				
1.1 ISOLAMENTO. Policial responsável pela equipe:						
1.1.1 Isolamento preliminar (realizado pelos policiais que chegaram primeiro ao local)						
1.1.2 Redefinição do isolamento e estabelecimento de perímetros táticos						
1.2 CONTROLADOR DO INCIDENTE (CI). Policial responsável:						
1.2.1 Atuação preliminar no sentido de isolar, estabilizar e conter						
1.2.2 Qualidade das informações colhidas e transmitidas à equipe especializada						
1.2.3 Colaboração prestada à equipe especializada durante a gestão						
1.3 MEDIDAS DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA (MPS). Policial responsável:						
1.3.1 Medidas preliminares de proteção e segurança estabelecidas pelo Controlador do Incidente						
1.3.2 Ações desenvolvidas após a chegada da Equipe Especializada para potencializar as MPS						
1.4 POSTO DE COMANDO/GABINETE DE GERENCIAMENTO DA CRISE (PC/GGC). Responsável:						
1.4.1 Local apropriado em termos de segurança e acesso às autoridades						
1.4.2 Definição dos policiais responsáveis pela montagem do PC/GGC						
1.5 DEFINIÇÕES DA AUTORIDADE DE LINHA E DA AUTORIDADE TÉCNICA						
1.5.1 Autoridade de Linha:						
1.5.2 Autoridade Técnica:						
1.6 RELACIONAMENTO COM OS ÓRGÃOS DO SISTEMA DE DEFESA SOCIAL. Responsável:						
1.6.1 Polícia Civil. Equipes na Cena da Ação. Policial responsável:						
1.6.2 Sub secretaria de Assuntos Prisionais. Responsável:						
1.6.3 Corpo de Bombeiros Militar. Responsável:						
1.6.4 Serviço de Atendimento Médico de Urgência. Responsável:						
1.6.5 Outros:						
1.7 ELABORAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO. Responsável:						
1.7.1 Definição das atribuições dos órgãos envolvidos, bem como de cada equipe						
1.7.2 Integração de esforços						
1.7.3 Utilização do Posto de Comando/ Gabinete de Gerenciamento de Crises para deliberação						

Fuente: *Equipo de Gestão de Crises del Gate de la Polícia Militar de Minas Gerais, 2008.*

Otro aspecto contemplado por el protocolo es el *proceso de negociación*. Conocido como la primera alternativa táctica en la resolución de un *incidente crítico*, se permea de acciones específicas, integradas y puntuales. Los negociadores policiales actúan en perfecta sintonía con los demás integrantes del Equipo de Gestión de Crisis.

Las informaciones adquiridas por el TGC, por intermedio de equipamientos y técnicas específicas, ofrecen auxilios para el desarrollo de la argumentación y de la elaboración del convencimiento en situaciones que implican liberación de rehenes e intervenciones en situaciones con tentativa de suicidio (Cuadro 3).

Cuadro 3 Proceso de negociación

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO	AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
	Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
2 PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO / TGC	RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:				
2.1 Negociador principal:					
2.2 Negociador auxiliar:					
2.3 Monitoramento (visualização e controle interno e externo do ambiente). Responsável:					
2.4 Observador (fotografias, filmagens e anotações). Responsável:					
2.5 Utilização de técnicas e equipamentos apropriados ao evento pelos técnicos do TGC					

Fuente: Equipo de Gestión de Crises del Gate de la Policía Militar de Minas Gerais, 2008.

El tercer punto del protocolo es la *administración de los talentos humanos*. Aquí, cada uno implicado en el proceso de resolución del *incidente crítico* toma consciencia de las peculiaridades del evento y de las funciones que desarrollará. El encargado de la coordinación y control de este

aspecto hará la selección de los especialistas de acuerdo con las potencialidades técnicas de cada uno, suministrará los medios para la realización de simulaciones con vistas al empleo táctico de los talentos humanos y estará atento a cuestiones de desgaste fisiológico (Cuadro 4).

Cuadro 4 Administración de los talentos humanos

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO	AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
	Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
3 ADMINISTRAÇÃO DOS TALENTOS HUMANOS	RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:				
3.1 Briefing aos policiais militares envolvidos e definição de atribuições individuais e coletivas					
3.2 Seleção de especialistas das equipes especializadas tendo em vista a natureza da intervenção					
3.3 Realização de treinamento para intervenção através de procedimentos previamente definidos					
3.4 Identificação das potencialidades e restrições dos talentos humanos da equipe especializada					
3.5 Controle do desgaste fisiológico para emprego eficiente da equipe					

Fuente: Equipo de Gestión de Crises del Gate de la Policía Militar de Minas Gerais, 2008.

En el proceso de gestión no hay una acción superior a otra, sin embargo se percibe que, desde el contacto del *primer interventor* hasta la rendición del perpetrador del *incidente crítico*, las decisiones se toman tras un análisis con criterios nacidos de las informaciones disponibles. De esta forma, el protocolo destina

un espacio para definir algunas acciones en el campo de la *producción de informaciones*. Todas las informaciones se canalizan a un integrante del Equipo de Gestión de Crisis, que las hace públicas no sólo a los negociadores y líderes de los equipos técnicos, sino también al *Gabinete de Gestión del Incidente Crítico* (Cuadro 5).

Cuadro 5
Producción de informaciones

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO		AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
		Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
4 PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES	RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:					
4.1 Definição dos policiais que realizarão a coleta, análise e processamento dos dados						
4.2 Realização de levantamentos de dados em fontes diversas						
4.3 Pesquisa em banco de dados informatizados						
4.4 Identificação de pontos vulneráveis /críticos e consequente neutralização ou controle						
4.5 Estabelecimento de canais apropriados para o compartilhamento das informações						
4.6 Fornecimento de informações ao gestor do evento para tomada de decisões						

Fuente: *Equipo de Gestión de Crises del Gate de la Policía Militar de Minas Gerais, 2008.*

El abastecimiento logístico eficaz, adecuado y oportuno es el objeto del quinto ítem del protocolo. La *gestión logística* se pone bajo la responsabilidad de un profesional con experiencia que conoce los meandros de la gestión de un *inciden-*

te crítico. Su actuación abarca desde el “simple” suministro de agua a los negociadores hasta la comprobación de la disponibilidad de tecnología no letal y de otros equipamientos, armamentos y municiones para las intervenciones (cuadro 6).

Cuadro 6
Gestión logística

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO		AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
		Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
5 GESTÃO LOGÍSTICA	RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:					
5.1 Provisamento logístico eficaz, adequado e oportuno						
5.1.1 Rádios Comunicadores e baterias/Sistema de comunicação adequado à natureza da intervenção						
5.1.2 Celulares e baterias						
5.1.3 Alimentação para os profissionais envolvidos						
5.1.4 Armamento e munições apropriadas de acordo com a estratégia operacional						
5.1.5 Equipamentos de proteção individual e coletiva						
5.1.6 Veículos apropriados para respostas rápidas						
5.1.7 Local para descanso das equipes (eventos prolongados)						
5.2 Contribuição, de forma significativa, para uma boa estratégia de ação/otimização da tarefa						

Fuente: *Equipo de Gestión de Crises del Gate de la Policía Militar de Minas Gerais, 2008.*

El sexto ítem del protocolo destaca la necesidad de la *relación con la prensa y con la comunidad local* de forma transparente. Con acceso a informaciones verdaderas y a la constatación de que el gestor del *incidente crítico* está actuando de forma técnica, ética y legal, se obtendrá el consentimiento neces-

ario de la gente para la realización de las actividades de restablecimiento de la paz social. El respeto a la dignidad de los involucrados y la garantía de los derechos individuales deben estar en la base de la actuación y en el trato con los profesionales de los medios de comunicación (Cuadro 7).

Cuadro 7
Relación con la prensa y con la comunidad local

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO		AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
		Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
6 RELACIONAMENTO COM A IMPRENSA E COM A COMUNIDADE LOCAL		RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:				
6.1 Atuação no processo de legitimação do uso da força perante a opinião pública (consentimento)						
6.2 Trato com a imprensa, autoridades, população e familiares (Impacto positivo na comunidade local)						
6.3 Sinergia com as demais atividades desenvolvidas na <i>Cena da Ação</i>						
6.4 Identificação das principais lideranças em cada setor						

Fuente: *Equipo de Gestión de Crises del Gate de la Policía Militar de Minas Gerais, 2008.*

El *empleo de la fuerza* de manera progresiva, legal, ética y técnica es la base de la elaboración de la *estrategia operacional*. En *incidentes críticos* que impliquen rehenes las acciones podrán comenzar con la verbalización, pasando por las tácticas defensivas no letales, llegando, en último caso, al uso de la fuerza letal, confor-

me determinan los preceptos internacionales, nacionales e institucionales de los derechos humanos. En todas las situaciones el foco de acción será salvar vidas y aplicar la ley. No habrá márgenes para improvisaciones o amateurismos. Todas las alternativas deben ser plenamente conocidas.

Cuadro 8
Empleo de la fuerza y estrategia operacional

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO		AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
		Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
7 EMPREGO DA FORÇA/ESTRATÉGIA OPERACIONAL		RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:				
7.1 Observância de pressupostos básicos para o uso gradual da força						
7.2 Adoção de estratégias, táticas e técnicas adequadas e oportunas						
7.3 Avaliação racional dos riscos e conhecimento dos fatores adversos, pontos fortes e fracos						
7.4 Execução objetiva do Plano de Ação com definição clara das funções dos envolvidos						
7.5 Flexibilidade do Plano de Ação (linhas alternativas de ação)						

Fuente: *Equipo de Gestión de Crises del Gate de la Policía Militar de Minas Gerais, 2008.*

El *incidente crítico* no termina cuando el perpetrador decide entregarse. En este sentido, el protocolo destina un ítem para la *administración de la rendición*. Además de los profesionales que recibirán a la(s) víctima(s)

y el(los) agente(s), en el caso de *incidentes críticos* que incluyan a rehenes o a un suicida en situación de tentativa, deberá escogerse un lugar apropiado y elaborarse un plan específico (Cuadro 9).

Cuadro 9
Administración de la rendición

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO		AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
		Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
8 ADMINISTRAÇÃO DA RENDIÇÃO		RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:				
8.1 Elaboração do Plano de Rendição.						
8.2 Seleção prévia do pessoal para recepção dos reféns/causador da crise						
8.3 Escolha de local apropriado para entrevista e recepção do causador da crise/reféns						

Fuente: *Equipo de Gestión de Crises del Gate de la Policía Militar de Minas Gerais, 2008.*

El noveno ítem del protocolo se refiere al registro de los nombres de todos los integrantes de los *equipos tácticos* involucrados y el décimo corresponde al resumen del *incidente crítico*. Al final, se registran las observaciones, sugerencias, fotos y croquis.

Tras la resolución del *evento de defensa social de alto riesgo*, el Protocolo de Intervención Policial Especializada servirá para individualizar las acciones de todos los que hayan estado involucrados y para mejorar las tácticas y las estrategias operacionales. La divulgación de sus resultados a los órganos del Sistema de Defensa Social ayuda a la maduración de todos y despierta la necesidad de una planificación, una coordinación, un control y unas acciones efectivos. Este instrumento hace posible la realización de un *debriefing* realista, que será compartido con todos los implicados en la intervención. Finalmente, se pueden medir las acciones desplegadas, proporcionando una

lectura privilegiada de la relación entre las elecciones, los resultados y las consecuencias de las acciones. Proporciona el control y la fijación de responsabilidades de todos los involucrados.

Consideraciones finales

El protocolo pretende sensibilizar y destacar la importancia de la integración y de la implicación de todos los profesionales de los órganos del Sistema de Defensa Social en la gestión de *incidentes críticos*. Esta es una preocupación que acompaña a los gestores de la seguridad pública desde hace varios años (SÃO PAULO, 1990; ESPÍRITO SANTO, 1998; MATO GROSSO, 1999; CONSEFO, 2000; MINAS GERAIS, 2005). Sin embargo, quedan aún varios escollos en las intervenciones reales. Es preciso avanzar en dirección a la efectiva gestión integrada de eventos de defensa social de alto riesgo. En este sentido, revisar las normas, adecuar las terminologías y los conceptos, además de redefinir las funciones, son tareas fundamentales.

Por mediación de datos concretos y de las acciones desplegadas por los actores implicados, el protocolo busca mostrar que la resolución de eventos de defensa social de alto riesgo no es un acto solitario de determinada organización o de un grupo especializado, sino un esfuerzo sinérgico de diversos órganos, en pro del restablecimiento de la paz social. Los diversos profesionales implicados se ven como corresponsables de la resolución del evento.

Otra propuesta innovadora del protocolo es la noción de *apoderamiento* de cada líder y su equipo en áreas predeterminadas de actuación. Incluso en un momento de intensa reactividad, en virtud de la necesidad de dar respuestas positivas al *incidente crítico*, el policía se muestra proactivo. Esto no presupone la quiebra de la unidad del comando, puesto que todas las decisiones pasan por un órgano colegiado montado exclusivamente para la gestión del *incidente crítico*.

Es imposible para el gestor de un evento de defensa social de alto riesgo, por más experiencia

y capacidad que atesore, realizar solo el seguimiento del proceso de resolución del *incidente crítico*. Deben asesorarlo líderes de equipos tácticos y los encargados de las áreas establecidas por el protocolo, de forma realista y con base en datos concretos provenientes de la *escena de acción*.

La dinámica de gestión propuesta por el Protocolo de Intervención Policial Especializada y la estructuración del formulario impreso deben ser de conocimiento de todos los implicados pues, de este modo, el profesional tendrá clara noción de que él es la pieza fundamental en la resolución del evento. Él y su equipo no pueden actuar aisladamente, pues se encuentran insertados en un contexto más amplio, cuyo foco es la protección de los derechos del ciudadano.

Se espera que, a raíz de una gestión bien conducida del evento de defensa social de alto riesgo, se restablezca la paz social y se preserven vidas, la integridad física, la dignidad de los que están involucrados y sus patrimonios.

1. La pionera en la sistematización de procedimientos fue la Policía Militar del Estado de São Paulo, con la NI 3 EM PM -003/32/1977, seguida por la Directriz PM - 001/1/1987 - RPP, Directriz de Operaciones PM3-004/2/89, que fijó las normas para el empleo de la Cia. PM, constituida por Grupos de Acciones Tácticas Especiales (Gate), interactuando en el Sistema Operacional PM, especialmente en el rescate de rehenes localizados, con vistas a la preservación del orden público.
2. Se opta por designar al lugar donde se desarrolla el incidente crítico por el término policial *escena de acción* y ya no por el concepto *militar teatro de operaciones*.

Referencias bibliográficas

BOLZ JUNIOR, F. **How to be a hostage and live**. New York: Faber and Faber, 1987.

BRAGA, J. **Resgate de reféns**. Um desafio à inteligência das Polícias Militares. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1991.

CHIBA, S. **Proposta de criação de comissões de Gerenciamento de Crises na Polícia Militar do Estado de São Paulo**. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2000.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA FRONTEIRA OESTE (CONSEFO). **Guia de procedimentos para as situações de crise**. Cuiabá: Senasp, 2000.

COTTA, F. A.; SOUZA, E. R. S. de. Ocorrências envolvendo artefatos explosivos: a partir de retrospectiva histórica, a necessidade da sistematização de procedimentos operacionais. **O Alferes**, Belo Horizonte, v. 18, Edição Especial, p. 101-118, out. 2003.

COTTA, F. A.; STOCHIERO, D. E. **Intervenções integradas em tentativas de suicídio**. Belo Horizonte: Time de Gerenciamento de Crises – Grupamento de Ações Táticas Especiais, 2007.

_____. **Visão sistêmica para elaboração de uma estratégia de intervenção policial especializada**. Belo Horizonte: Time de Gerenciamento de Crises – Grupamento de Ações Táticas Especiais, 2008.

DORIA JÚNIOR, I.; FAHNING, J. da S. **Curso a distância de gerenciamento de crises no contexto policial**. Brasília: Senasp, 2008.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Segurança Pública. Portaria nº 04, de 13 de novembro de 1998. Regula as atividades dos órgãos de segurança pública do Estado do Espírito Santo, no atendimento de ocorrências com reféns em âmbito estadual. **DOE** (Estado de ES), de 17 nov. 98.

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. **Negotiations situations of crisis**. Virgínia, EUA: FBI National Academy, 1992.

FUSELIER, D.; NOESNER, G. **Confronting the terrorist hostage taker**. New York, EUA: Paladin Press, 1990.

LUCCA, D. V. D. **Alternativas táticas na resolução de ocorrências com reféns localizados**. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2002.

MAGALHÃES, A. F. de M.; SACRAMENTO, C. A. do; SOUZA, K. A. C. **Gerenciamento das situações de crise geradas por ocorrências com tomada de reféns**. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). Belo Horizonte, Centro de Pesquisa e Pós-graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro, 1998.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 9.686, de 28 de outubro de 1999. Cria o Conselho de Intermediação de Conflitos Sociais e Situações de Risco e disciplina as atividades da Polícia Civil e da Polícia Militar no atendimento de ocorrências com reféns, rebeliões em presídios e ocasiões de especial importância e dá outras providências. **DOE** (Estado MS) nº 5131, 29 out. 99.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando Geral. **Diretriz para produção de serviços de segurança pública nº 01/2002-CG – DPSSP nº 01/2002-CG**. Regula o emprego da Polícia Militar de Belo Horizonte, 2002.

_____. **Resolução nº 009**, de 24 de jun. 2005. Dispõe sobre princípios norteadores, limites de competência operacional, forma de interação em apoio mútuo, autoridades policiais envolvidas e níveis de responsabilidade, forma de participação de unidades especializadas e dá outras providências, Belo Horizonte: Comando-Geral, 2005.

_____. **Resolução nº 4.023**, de 30 de abril de 2009. Dispõe sobre as diretrizes da educação de Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte: Comando-Geral, 2009.

MONTEIRO, R. das C. **Gerenciamento de crises da Polícia Federal**. Brasília: Departamento de Polícia Federal, 1991.

NEW YORK POLICE DEPARTMENT. **Hostage negotiaton:** organizational and tactical guide. New York: NYPD, 1986.

PARANÁ. Polícia Militar. **Diretriz nº 009/2000 – PM3.** Trata da administração de ocorrências com reféns. Curitiba, 2000.

SANT'ANNA NETO, Aurélio. **Negociação em ocorrências com reféns:** aspectos psicológicos envolvidos. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, 1999.

SANTOS, C. R. M. **Ação de comando em "Ocorrências de Alta Complexidade":** estratégias institucionais na Polícia Militar de Minas Gerais. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública). Belo Horizonte, Centro de Pesquisa e Pós-graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro, 2003.

SANTOS, G. L. **Como vejo a crise:** gerenciamento de ocorrências policiais de alta complexidade. Belo Horizonte: Ed Probabilis Assessoria, 2008.

SÃO PAULO. Polícia Militar. **Diretriz de Operações nº PM3-004/2/89.** Fixa normas para emprego da Cia. PM, constituída por Grupos de Ações Táticas Especiais, interagindo no Sistema Operacional PM, especialmente no resgate de reféns localizados, visando à preservação da ordem pública. 1989.

_____. Resolução SSP-22, de 11 de abril de 1990. Disciplina as atividades do Grupo Especial de Resgate da Polícia Civil e do Grupo de Ações Táticas Especiais da Polícia Militar, no atendimento de ocorrências com reféns. **DOE** de 12 de abril de 1990.

_____. **Nota de Instrução nº PM3-001/02/96.** Fixa norma para atuação da Corporação em ocorrências em que haja emprego conjugado de meios e/ou naquelas de grande vulto ou passíveis de repercussão, principalmente com reféns localizados.

_____. **Ordem de Serviço nº PM3-025/02/01.** Revi-gora os procedimentos operacionais e determina o emprego da equipe de negociação em crises com reféns.

SARDINHA, M. F. dos S. **Time de Gerenciamento de Crises:** concepção, funcionamento e emprego operacional. Monografia (Bacharelado em Ciências Militares, com ênfase em Defesa Social). Belo Horizonte, Centro de Ensino de Graduação, Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, 2008.

SOUZA, W. M. de. **Gerenciamento de crises:** negociação e atuação de Grupos Especiais de Polícia na solução de eventos críticos. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1995.

_____. **Gerenciando crises em segurança.** São Paulo: Sicurezza, 2000.

STOCHIERO, D. E. **A segurança jurídica do policial em intervenções de suicídio.** Monografia (Especialização em Segurança Pública). Belo Horizonte, Academia de Polícia Militar de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro, 2006.

TEIXEIRA, G. P. **Equipe de negociação:** criação e atuação na Polícia Militar de Minas Gerais para assessoria aos comandantes operacionais no gerenciamento de crises. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Belo Horizonte, Academia de Polícia Militar/Fundação João Pinheiro, 2002.

THOMÉ, R. L.; SALIGNAC, A. O. **O gerenciamento de situações policiais críticas.** Curitiba: Editora Gênese, 2001.

VAZ, R. T. **Gerenciamento de crise no contexto da segurança pública.** São Paulo: Atlas, 2001.

VENTURA, M. F. **Reféns:** como a PMESP deve agir. Monografia (Curso Superior de Polícia). São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1987.

VASCONCELOS, P. I. de. **Atuação da PMMG na tomada de reféns.** Monografia (Especialização em Gestão Estratégica em Segurança Pública). Belo Horizonte, Centro de Pesquisa e Pós-graduação da Academia de Polícia Militar/Fundação João Pinheiro, 1990.

Protocolo de Intervención Policial Especializada: una experiencia exitosa de la Policía Militar de Minas Gerais en la Gestión de Eventos de Defensa Social de Alto Riesgo

Francis Albert Cotta

Resumo

Protocolo de Intervenção Policial Especializada: uma experiência bem-sucedida da Polícia Militar de Minas Gerais na Gestão de Eventos de Defesa Social de Alto Risco

A gestão de Eventos de Defesa Social de Alto Risco não se limita ao conhecimento da literatura sobre o que se convencionou a chamar de gerenciamento de crises. Ela deve ser apreciada numa perspectiva micro, com foco na cena de ação. As funções operacionais são previamente definidas respeitando-se a visão sistêmica da gestão, os direitos humanos e o uso gradual da força. A ferramenta utilizada nesse processo denomina-se Protocolo de Intervenção Policial Especializada, que possibilita o acompanhamento e a avaliação do desempenho de cada policial na cena de ação; auxilia o gestor no processo de tomada de decisão e fornece dados para a responsabilização das ações policiais.

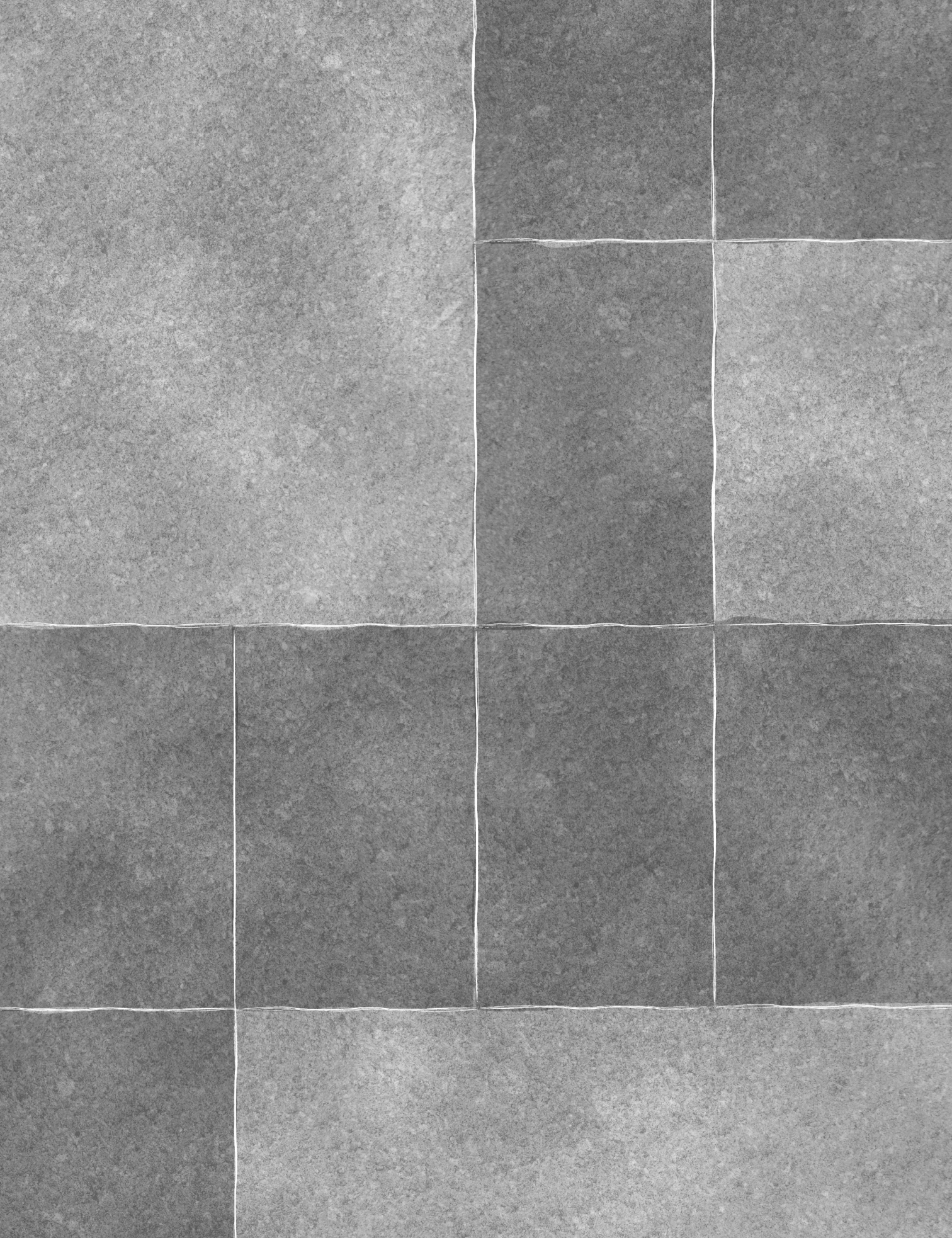
Palavras Chave: Gestão policial. Eventos de Defesa Social de Alto Risco. Trabalho policial. Responsabilização.

Abstract

Specialized Police Intervention Protocol: a successful experience by the Military Police in Minas Gerais in Managing High-Risk Social Defense Events

Management of High-Risk Social Defense Events is not limited to knowledge of literature on what has become known as crisis management. It should be considered from a macro perspective, with focus on the action scene. Operating functions are previously defined, subject to a systemic vision of management, of human rights, and the gradual use of force. The tool employed in this process is known as a Specialized Police Intervention Protocol, which makes it possible to monitor and to assess performance by each policeman in the action scene; it assists the manager in the decision making process, and supplies data for accountability of police actions.

Keywords: Police management. High-Risk Social Defense Events. Police work. Accountability.



Sociedades, educación y fiscalización en la mejora del transporte regional y en el combate a la criminalidad¹

Pedro Norberto de Melo Souza

Pedro Norberto de Melo Souza es licenciado, con posgrado en Programación de la Enseñanza de Matemáticas, por la Universidad de Pernambuco, policía de tráfico federal, profesor de la Facultad de Ciencias Aplicadas y Sociales de Petrolina (Facape), y edil en el municipio de Petrolina en la legislatura 2004-2008.

✉ pedro.norberto@dprf.gov.br / pedronorberto@uol.com.br

Resumen

Ante la falta de transporte eficiente para la población, los altos índices de accidentes de tráfico, los registros de casos de criminalidad y las exigencias sobre el órgano policial para la solución eficiente de los problemas, se desarrollaron acciones que, además de mejorar la calidad de un servicio prestado a la sociedad, disminuyeron los índices de criminalidad y el número de accidentes en las carreteras y devolvieron la credibilidad necesaria al órgano policial delante de la sociedad.

Palabras Llave

Criminalidad. Educación. Accidente de tráfico. Transporte. Sociedades.

El presente texto se refiere a la experiencia de una práctica policial desarrollada entre finales de 2003 y mediados de 2005. Se entiende que un órgano policial no es meramente represor y que puede y debe ofrecer a la comunidad, además de las medidas de seguridad, una serie de acciones de ciudadanía, inclusive en conjunto con otras entidades, actuando de esta forma preventivamente. Además, el acercamiento de las policías a los ciudadanos de la comunidad a la que sirve significa una conjunción de fuerzas que culminará con la facilitación en la resolución de los problemas sociales, incluyendo en ellos los de seguridad pública. Con este entendimiento, la comisaría de Policía de Tráfico Federal de Petronila buscó, en el periodo en estudio, posibilitar el diálogo entre la policía y la comunidad para conocer los principales anhelos de la sociedad y trazar, en conjunto, las metas que proporcionesen alcanzar el objetivo deseado por todos, es decir, el surgimiento de acciones eficientes de combate a la falta de seguridad, reflejada en los constantes accidentes de tráfico y en los casos delictivos como tráfico de drogas y atracos en los márgenes de las carreteras, entre otras. Con ello, el órgano policial fue más allá e implantó medidas de educación, ayudando a implantar acciones que no sólo amenizaron los casos delictivos y de accidentes de tráfico, sino que también contribuyeron a la mejora del servicio de transporte de pasajeros de toda una región.

Caracterización de la región

Para el desarrollo de los trabajos, que implicarían en principio reuniones preliminares de planificación y charlas educativas, se tomó como base central la comisaría de la Policía de Tráfico Federal del municipio de Petronila (Pernambuco), englobando a los municipios vecinos, además de extenderse acciones a los municipios de la circunscripción de la comisaría de Salgueiro, también en Pernambuco. De esta forma, la región alcanzada se quedó compuesta por diez municipios del interior de Pernambuco: Afrânio, Dormentes, Petrolina, Lagoa Grande, Santa María da Boa Vista, Orocó, Cabrobó, Ouricuri, Araripina y Salgueiro.

De acuerdo con datos del IBGE, estos diez municipios suman un total aproximado de 600.000 habitantes. El mayor de ellos es Petronila, con una población aproximada de 270.000 personas, y cuya economía se basa en la agricultura irrigada, siendo uno de los mayores productores de uva y mango del país, llegando a exportar gran parte de su producción. Para dar una idea, baste mencionar que el segundo mayor municipio en términos poblacionales es Araripina, con cerca de 76.000 habitantes.²

La red de carreteras que une esos diez municipios está formada por las autovías BR 407, BR 428, BR 116, BR 316 y BR 232, sumando un total aproximado de 800 kms. de carretera,

por donde circulan diariamente un gran número de vehículos de todo tipo.

Cubriendo toda esa extensión de viaria, la Policía de Tráfico Federal dispone de dos comisarías, una localizada en Petrolina y otra en Salgueiro. Las circunscripciones de estas comisarías están limitadas así: la de Petrolina engloba Afrânio, Dormentes, Petrolina, Lagoa Grande y Santa María da Boa Vista; y la de Salgueiro comprende Orocó, Cabrobó, Salgueiro, Ouricuri y Araripina.

Caracterización de los problemas

Carencia de transporte regular para la población

Algunos datos se obtuvieron para elaborar una planificación previa de las acciones. Inicialmente, se comprobó que, sirviendo a toda esa población de los diez municipios, había solamente tres líneas regulares de autobús con itinerarios diferentes, de forma que cada una hacía la cobertura de algunos de esos municipios. Los desplazamientos se realizaban sólo en algunos horarios del día, restando varias fases del día sin la cobertura de las líneas regulares de autobús. Había también otras líneas que pasaban por los municipios en cuestión, pero no efectuaban el embarque de pasajeros.

Diariamente, gran parte de esa población necesita desplazarse de un municipio a otro. Entre esas localidades, Petronila ejerce un papel relevante, con su economía basada en la fruticultura irrigada, principalmente la gran producción de mango y uva. Es el mayor municipio del Valle de San Francisco, región que comporta más del 90% de las exportaciones brasileñas de uvas finas y mangos. Posee, igualmente, el segundo mayor aeropuerto del Estado de Pernambuco y, como

referencia educativa, abriga una universidad federal, otra del estado y otra autarquía municipal, una escuela técnica y otra agrotécnica, ambas federales, unidades de enseñanza del Senai, Sesi, Senac y Sest/Senat. Entre sus atracciones turísticas, se destaca el “*bodódromo*”,³ lugar formado por más de diez restaurantes al aire libre, donde los visitantes pueden apreciar la carne de cerro asada a la brasa, uno de los platos típicos de la región. Su centro comercial, clínicas médicas, batallones de Policía Militar, Ejército y Cuerpo de Bomberos complementan el conjunto de la infraestructura económica y social de la ciudad. Dada esta importancia económica, se observó que más de 4.000 personas se desplazaban diariamente a Petronila.

Se percibió, de este modo, que uno de los problemas vividos por esa población era la carencia de transporte para la atención de la gran demanda generada diariamente, ocasionando el surgimiento del conocido transporte alternativo o complementario de pasajeros, como por otro lado es costumbre en diversas localidades de Brasil.

Precariedades del sistema de transporte alternativo de pasajeros

Ante la necesidad de suplir la ausencia del transporte regular de pasajeros que permitiese el desplazamiento eficiente de la población entre los municipios circunvecinos, se creó el sistema de transporte alternativo de pasajeros. Actualmente la nomenclatura adoptada por los transportadores es “transporte complementario de pasajeros”.

Normalmente, el transporte alternativo se realizaba en vehículos del tipo Kombi, Besta, Van, F 1000, F 4000, D 10, Veraneio, siendo

transportadas las personas exclusivamente en el compartimento de carga de algunos vehículos. Actualmente, el transporte de pasajeros en el compartimento de carga de la región estudiada es cada vez menos común, sin embargo, no puede negarse su existencia.

El transporte se articulaba de forma desordenada, utilizándose vehículos que, en su mayoría, no atendían a las normas de seguridad en el tráfico, o incluso con conductores que no estaban debidamente habilitados. No había control de flujo o de horarios por parte de los transportistas. Con ello, la población, que ya sufría con la carencia de líneas regulares de autobús, estaba obligada a hacer uso de un transporte alternativo que tampoco ofrecía las condiciones adecuadas para la prestación del servicio. La gente que se desplazaba con frecuencia y cuyos horarios no coincidían con los autobuses regulares no podían programarse confiando en los vehículos alternativos, dada su falta de regularidad de horarios o de cumplimiento del trayecto en tiempo hábil. También solía existir casi siempre la posibilidad de que el viaje se interrumpiese debido a problemas mecánicos o por la constatación de irregularidades en los vehículos en las inspecciones de Tráfico.

Para obtener las informaciones sobre las condiciones de los vehículos y de sus conductores, se llegó a la conclusión de que el diagnóstico a partir de los datos extraídos de las multas emitidas por el órgano policial y de otros registros oficiales no sería de fiar, visto que las inspecciones no alcanzaban a una gran parcela de esos vehículos de transporte alternativo. Al estar en una situación sabidamente irregular, sus conductores buscaban maneras de burlar

las inspecciones, transitando por carreteras clandestinas, con el fin de evitar el área bajo circunscripción de la Policía de Tráfico Federal. Los que no escapaban eran debidamente penalizados y aquellos que no intentaban evadirse de las inspecciones se encontraban en situación irregular en cuanto a las condiciones de seguridad de los vehículos y la regularidad de sus conductores.

Por lo tanto, sólo una pequeña parcela de los vehículos y conductores implicados era el blanco de la estadística oficial del órgano policial.

Así, se decidió elaborar un cuestionario para que lo respondiesen los propietarios y conductores de vehículos de transporte alternativo. Para dar la idea de espontaneidad y obtener la máxima veracidad en las respuestas, los cuestionarios estaban compuestos por pocas preguntas en un lenguaje simple y no presentaban ninguna identificación de su origen o del entrevistado, así como de su vehículo. La intención era no dar la imagen de que se trataba de una investigación hecha por la policía para identificar irregularidades de los vehículos y de los conductores, lo que podría haberlos inhibido a participar de la investigación o incluso a dar respuestas poco fiables. Se distribuyeron 300 cuestionarios, de los cuales fueron respondidos 74.

El permiso nacional de conducir es el único documento que autoriza a alguien a conducir un vehículo automotor. La constatación de que el 41% de los que respondieron al cuestionario no estaba en posesión de dicho documento ya podemos considerarla una situación grave, pero lo es más aún tratándose de un grupo de entrevistados que son conductores de profesión. Si sumamos a este hecho que el 82% de vehículos circulaban

Tabla 1 Resultados de la investigación realizada con conductores de transporte alternativo de pasajeros

Área de las Comisarías de la Policía de Tráfico Federal de Petrolina y Salgueiro (Pernambuco)¹ – 2004

Preguntas	En porcentaje	
	Si	No
¿Ha tenido Usted alguna vez carné de conducir?	59,0	41,0
¿Su vehículo posee los equipamientos obligatorios de seguridad?	20,0	80,0
¿Está la documentación de su vehículo actualmente al día?	18,0	82,0
¿Ha presentado su vehículo alguna vez alguna avería que le obligase a interrumpir el viaje?	15,0	85,0
¿Le ha aprendido la policía su vehículo alguna vez durante un viaje?	23,0	77,0
¿Realiza Usted sus viajes siempre a las mismas horas?	8,0	92,0
¿Alguna vez algún pasajero se ha quejado por llegar con retraso a su destino?	45,0	55,0
¿Ha tenido Usted alguna vez un accidente de tráfico durante el viaje (aunque no exista un registro oficial del mismo)?	28,0	72,0
¿Tiene la costumbre de pelearse con sus compañeros por pasajeros?	86,0	14,0

(1)Engloban los municipios: Afrânio, Dormentes, Petrolina, Lagoa Grande, Santa María da Boa Vista, Orocó, Cabrobó, Ouricuri, Araripina y Salgueiro.

Fuente: Encuesta realizada por el autor a los propietarios y conductores de vehículos de transporte alternativo, entre enero y febrero de 2004.

con la documentación caducada, se comprueba que las dos principales normas de regularidad de los conductores y de los vehículos estaban siendo abiertamente infringidas, dado el agravante de tratarse de vehículos utilizados para el transporte de personas y conducidos por conductores no capacitados para esa actividad.

La infracción de las normas de seguridad para los vehículos fue un dato que llamó la atención: el 80% de los vehículos no poseía los equipamientos obligatorios de seguridad y el 15% de los viajes habían sido alguna vez interrumpidos por avería en los coches, lo que reveló el riesgo al que estaban expuestos los pasajeros en lo que se refiere tanto a la seguridad en el trayecto como a la interrupción del viaje impidiéndoles llegar a su destino final. En contrapartida, solamente un 23% de los vehículos

irregulares ya habían sido detenidos por inspecciones policiales. En conversaciones informales se pudieron obtener algunas informaciones que no constaban en el cuestionario de la investigación, como, por ejemplo, el hecho de que los conductores usen varias estrategias para escapar de las inspecciones y el tipo de equipamiento ausente o el defecto mecánico presentado en la mayoría de los casos. Neumáticos desgastados, mal funcionamiento del sistema de frenos y exceso de capacidad de pasajeros fueron las principales infracciones de tráfico que salieron a la luz.

El riesgo durante los desplazamientos era mayor con la disputa por los pasajeros: el 86% de los conductores solían pelearse por los pasajeros con sus compañeros, normalmente excediendo los límites de velocidad y realizando adelantamientos en lu-

gares prohibidos para llegar primero a las paradas donde los pasajeros aguardaban el transporte.

La realización de transporte alternativo de forma desordenada fue probada por el 92% de conductores que afirmaron que no obedecían a horarios regulares en sus viajes, teniendo como consecuencia la queja del 45% de los pasajeros por los retrasos para el cumplimiento de los recorridos.

Infracciones de tráfico y accidentes

Las respuestas a los cuestionarios revelaron la frecuencia de los accidentes de tráfico con vehículos de transporte alternativo de pasajeros involucrados, muchos de los cuales fueron omitidos por la falta de registro necesario del Boletín de Accidente de Tráfico. Entre los respondientes, el 28% ya había estado involucrado en algún accidente de tráfico sin tener la preocupación de solicitar el registro y la atención por parte del órgano policial competente. Según los conductores, el riesgo de accidentes aumentaba por el hecho de que los vehículos, casi en su totalidad, no respetaban las normas de seguridad y no presentaban los ítems obligatorios, tales como neumáticos aptos para la circulación y el tacógrafo, además del mal funcionamiento del sistema de frenos y de luces, etc. Se destaca que la falta de permiso de conducir adecuado para sus conductores era casi una constante, comprobada para el 41% de conductores que respondieron al cuestionario.

La inseguridad también aumentaba por la disputa por pasajeros a lo largo de la carretera, provocando que muchos conductores exagerasen con la velocidad para conseguir el mayor número de pasajeros que pudiesen, conforme afirmaron el 86% de los entrevistados.

Además de los datos obtenidos a través de los cuestionarios, se recogieron otras informaciones informalmente, en conversaciones individuales

con los conductores. Aún sin hacer un registro estadístico, fue posible listar las varias infracciones cometidas en todo el trayecto, entre las que destacan:

Art. 230 II - Conducir el vehículo transportando pasajeros en el compartimento de carga, salvo por motivo de fuerza mayor, con permiso de la autoridad competente y en la forma establecida por el Consejo Nacional de Tráfico (CONTRAN);

Art. 230 XIV - Conducir el vehículo con marcador instantáneo de velocidad inalterable y tiempo viciado o defectuoso, cuando se exija dicho aparato;

Art. 231 VII - Circular con el vehículo con exceso de pasajeros;

Art. 231 VIII - Circular con el vehículo efectuando transporte remunerado de personas o bienes, sin licencia para este fin, salvo en casos de fuerza mayor o con permiso de la autoridad competente.³

Criminalidad

Los casos de delito en esta extensión viaria fueron constatados a partir de las reclamaciones presentadas por las víctimas y por los noticiarios locales, que casi diariamente se hacían eco de atracos, prisiones, casos de explotación sexual y aprensiones de drogas. El periódico Gazzeta de São Francisco, que tiene una tirada regional, en ocasiones registró en sus ediciones el acaecimiento de algunos de estos sucesos:

Atraco a un conductor cuando iba a recoger a unos vendedores ambulantes. Conductor desde hace 22 años, Júlio Andrade Moreira se llevó un buen susto el pasado fin de semana mientras viajaba a la ciudad de Caruaru. Cuenta que fue contratado para hacer un transporte de Petrolina

a Caruaru y cuando llegó a las inmediaciones de Orocoó, trecho de la carretera nacional BR 428, fue sorprendido por una banda de atracadores (edición 275, del 23 al 25 de enero de 2003). La explotación sexual de adolescentes tiene lugar en las principales carreteras del país. La explotación sexual de niños y adolescentes tiene lugar en las carreteras más estratégicas en la economía nacional, revela la primera fase del estudio Explotación de niños y adolescentes en Brasil, realizado por el Inspector de la Policía de Tráfico Federal, Junie Penna (edición 412, del 25 al 26 de mayo de 2004).

La Policía Militar se incauta de 210 kg de marihuana en Lagoa Grande. Un grupo de policías militares del 5º batallón de Petrolina aprehendieron cerca de 210 kilos de marihuana, en Lagoa Grande, este miércoles. La mayor parte de la droga estaba dispuesta en bolsas de aproximadamente 10 kilos [...] La Policía Militar también aprehendió tres escopetas (edición 420, del 12 al 14 de junio de 2004).

Eran muy comunes los registros de atracos a autobuses de pasajeros y a vehículos de paseo. Debido a su gran número y a la frecuencia de sus desplazamientos, los vehículos de transporte alternativo de pasajeros eran blancos fáciles de los sucesos delictivos: o eran víctimas de atracos en los márgenes de las carreteras, o eran utilizados por algunos conductores para el transporte de droga, ya que circulaban por la región apodada de “polígono de la marihuana”.⁴ Actualmente, gracias a las acciones policiales realizadas, esos sucesos delictivos no tienen lugar con la misma frecuencia con la que sucedían anteriormente.

Como ejemplo de acciones exitosas, se tiene la creación de los Grupos de Operaciones Espe-

ciales de la Policía de Tráfico Federal, a ejemplo del NOE (Núcleo de Operaciones Especiales), activo en todo el Estado de Pernambuco, y que de manera sistemática realiza operaciones en el área de la región agreste de este estado, con perros policías y apoyo aéreo. De la experiencia del NOE, surgieron, en el ámbito de las comisarías regionales, los equipos del GAP (Grupo de Apoyo al Puesto), compuestos por policías especializados en el combate a casos delictivos, actuando aisladamente o en conjunto con el efectivo de los puestos de inspección. En el área de la región agreste del Estado de Pernambuco está el GAP-7, de la Comisaría Regional de Salgueiro, y el GAP-8, de la Comisaría Regional de Petrolina, ambos con un trabajo eficiente.

En el ámbito de la Policía Militar del Estado de Pernambuco, inicialmente, a mediados de 1994, la CIOE (Compañía Independiente de Operaciones Especiales) fue desplazada de la capital a la región agreste del estado, para patrullar y cohibir casos delictivos en áreas puntuales. Con la vuelta de la CIOE a la capital y con base en los resultados positivos de combate a la delincuencia, surgió la CIOSAC (Compañía Independiente de Operaciones y Supervivencia en Área de la Caatinga), que utiliza técnicas especiales de combate a la delincuencia en esta área.

De manera programada, suceden operaciones conjuntas entre la Policía de Tráfico Federal, la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Civil.

Exigencias de la sociedad

Frente a tantos sucesos de inseguridad en el tráfico y de casos delictivos, eran constantes las exigencias y quejas sobre el órgano policial, por parte de diversos segmentos de la sociedad

y de la prensa regional, siempre destacando la omisión del poder público competente.

Por lo tanto, se llegó a la conclusión de que las acciones que había que poner en marcha tendrían que tener como foco los siguientes tópicos: organización del sistema de transporte alternativo de pasajeros, inclusive con la mejora de los vehículos utilizados llevando a cabo la capacitación y regularización de sus conductores; reducción del número de accidentes de tráfico; y combate a las prácticas delictivas. Además, era fundamental informar ampliamente a la población de las acciones desplegadas, por medio de los órganos de prensa regional, para que se pudiese alejar la falsa impresión de omisión del órgano policial.

Las acciones prácticas y sus resultados

Inicialmente, la Policía de Tráfico Federal intentó organizar algunas reuniones con los propietarios y conductores de los vehículos de transporte alternativo. Las reuniones tenían el objetivo de acercarlos al órgano policial, dándoles la oportunidad de hacer sugerencias y tejer críticas que pudiesen colaborar con el montaje de las acciones. Se realizaron charlas impartidas por los propios órganos policiales y dirigidas a los propietarios y conductores de los vehículos de transporte alternativo, con el objetivo de mostrar la necesidad urgente de cambio de comportamiento por parte de los mismos, para que se hiciese un perfecto trabajo conjunto con el órgano policial, resultando en la mejora del desarrollo de las actividades de ambos. En las reuniones preliminares, se definieron las responsabilidades de cada una de las partes.

Los propietarios y conductores deberían encargarse de regularizar sus vehículos, con la

necesaria instalación de los ítems de seguridad. Esto contribuiría a minimizar los riesgos de los accidentes de tráfico, así como a evitar los trastornos en una inspección cuando se constatasen las irregularidades en los vehículos. También era necesaria la regularización de la documentación de los vehículos, ya que la licencia anual caducada, además de infringir el artículo 230, inciso V del Código de Tráfico Brasileño, generando multa y aprehensión del vehículo, también podría crear problemas de orden indemnizatoria, para recepción del montante del seguro obligatorio DPVAR (Daños Personales Causados por Vehículos Automotores de Vía Terrestre).⁵

La renovación gradual de la flota (otra de las metas propuestas), en un principio, algunos propietarios la consideraron de difícil ejecución, puesto que la única renta provenía de los viajes que realizaban y, en un primer momento, creían que no podrían acarrear con los costes de adquisición de otro vehículo. Sin embargo, no hizo falta mucho tiempo para que los propietarios de vehículos constatasen que, a partir de la organización y de la mejor prestación de servicios, habría un incremento en su renta mensual, lo que podría proporcionar, aunque fuese a largo plazo, la renovación de la flota, con la adquisición de vehículos más nuevos y más adecuados al tipo de transporte que realizan.

La organización del grupo de propietarios y conductores de transporte alternativo de pasajeros proporcionaría una mejor prestación de servicios y aumentaría su clientela, dando lugar al crecimiento en la facturación. También sería posible aumentar el poder de permuta con los suministradores de neumáticos, piezas, combustible y talleres mecánicos, reduciendo los costes

en estos servicios. La muestra de organización y la mejor prestación de servicios darían a la sociedad la confianza necesaria para usar regularmente el servicio de transporte alternativo de pasajeros. De esta forma, se tendría, por un lado, la reducción de costes y, por otro, el aumento en la facturación. Por lo tanto, sería importante también que se hiciera la organización interna del funcionamiento del sistema de transporte, para posibilitar una mejor prestación del servicio a la sociedad.

De este modo, las Asociaciones de Transportes Alternativos de Pasajeros se fortalecieron y actualmente son 13 las asociaciones registradas que cubren la región estudiada, además de otras que surgieron más recientemente y que atienden a otras áreas. Cada una responde a un itinerario y está compuesta por un número determinado de asociados, que son los propietarios y conductores de los vehículos de transporte alternativo. Tienen éstas un estatuto propio y unas reglas definidas que los asociados deben respetar. Por un término del acuerdo firmado entre las empresas regulares, los municipios y las asociaciones de transporte alternativo, solamente están autorizados a realizar el servicio de transporte de pasajeros los vehículos pertenecientes a las respectivas asociaciones, de acuerdo con el itinerario que hagan. Naturalmente, los socios ausentes se dieron cuenta de las ventajas de estar vinculados y de participar en un emprendimiento que una parte de la sociedad, y hasta de las autoridades, veía con discriminación y les hacía sentirse desatendidos, sometiéndose a “situaciones de malos tratos y a la equiparación del profesional conductor con marginales”, de acuerdo al relato de don Antonio José de Araújo Sobrinho, presidente de la Astral (Asociación Ser-taneja de los Transportadores Complementarios y Alternativos de Pasajeros). De ahí que surgiese

la necesidad de cambios de postura de los profesionales involucrados, para que dicho cambio empezase a transmitir confianza a la sociedad y a los órganos policiales.

Actualmente son más de 450 vehículos asociados en cada uno de los cuales hay por los menos dos personas trabajando, lo que significa más de 900 puestos de trabajo directos, además de los inspectores de los puntos de inspección y de vendedores ambulantes de bocadillos y refrescos. Así, el segmento se ocupa de la renta de más de 1.000 familias. Por sí solo, ese número de personas empleadas ya es la causa de la reducción de los casos de delitos, ya que las oportunidades de trabajo ofrecen al ciudadano la opción de vivir con dignidad, alejándose de la posibilidad de encajarse en prácticas delictivas. Son cerca de 4.000 personas transportadas diariamente. Se puede afirmar que la economía de la región depende de este sistema de transporte de pasajeros.

La instalación de los principales elementos de seguridad era una condición interna de los grupos para que los inspectores de los mismos los autorizasen a efectuar sus viajes. A pesar de no ser regla general, ya se podía observar que algunos conductores comenzaban a evitar la disputa por los pasajeros al margen de la carretera, cumpliendo su recorrido de manera más segura y efectuando un itinerario previamente definido.

Los propios grupos trazaron algunas reglas como forma de aumentar la precaución al hacer sus trayectos. Se empezó a dejar de admitir el manejo de vehículos por conductores no habilitados.

La Policía de Tráfico Federal debería encargarse de capacitar a los propietarios y conductores de

los vehículos, ofreciendo cursos de legislación de tráfico, conducción defensiva y primeros auxilios, además de la revisión rutinaria para la constatación del cumplimiento de las normas de tráfico. Las clases fueron impartidas en las dependencias de la comisaría de la Policía de Tráfico Federal de Petrolina, con la participación activa de más de 600 personas. Se abordaron los derechos y deberes de cada uno en el tráfico y, principalmente, las cuestiones de la conducción segura con el fin de evitar accidentes. También se incluyeron en el currículo las asignaturas de nociones de asociacionismo y de buenos modos para proporcionar una mejor atención a sus clientes. La adhesión a la capacitación era voluntaria, sin embargo, los propios involucrados se dieron cuenta de la importancia de este momento para su mejora personal, creando con ello la obligación natural de su participación.

Se estableció en acuerdo verbal, firmado entre la Policía de Tráfico Federal y las asociaciones de transporte alternativo de pasajeros, que todos los vehículos involucrados serían sometidos a inspección de la Policía de Tráfico Federal, para que se comprobasen sus condiciones y equipamientos de seguridad, así como su regularización documental y de sus conductores. En este punto específico, se comprobó que más de 300 conductores voluntariamente se dirigieron a la comisaría de la Policía de Tráfico Federal para presentar sus vehículos a la inspección, situación ésta inusitada, visto que el comportamiento anterior era huir de las inspecciones, pues siempre presentaban un gran número de infracciones de tráfico. Las revisiones se realizaban en la Policía de Tráfico Federal que, tras la inspección, emitía un refrendo a respecto de los ítems verificados, lo que era exigido por los inspectores de las asociaciones para autorizar

los viajes. Los ítems reprobados se anotaban en la ficha del vehículo para que volviese a presentarse oportunamente en una nueva revisión, con vistas a aprobarse su circulación.

Pensando en acciones para el combate a los casos delictivos, la Policía de Tráfico Federal se aprovechó de los momentos de encuentro en las reuniones, en los cursos y en las revisiones, para adoptar medidas de control futuro. Lo que para los conductores era tan solo una recogida de datos para el control de realización de los cursos y de las revisiones, para la policía era la oportunidad para montar un banco de datos detallado, con informaciones sobre el vehículo, como matrícula, tipo, año de fabricación, número de plazas, recorrido que realizaba, entre otras. También se recogieron datos de sus propietarios y conductores, tales como nombre, dirección, número de teléfono, edad, categoría y fecha de validez del permiso de conducir. Este banco de datos posibilitó al órgano policial tener el conocimiento de la situación de todos los vehículos de transporte alternativos que circulaban por la zona, siendo posible desarrollar acciones puntuales para el combate a atracos en las cunetas. Así, en cualquier suceso delictivo o de accidente con uno de esos vehículos implicados, era posible saber si había sido sometido a revisión y si estaba en condiciones de circular. Con relación a su conductor, era posible localizarlo en su residencia, por ejemplo, en el caso de que se necesitasen aclaraciones acerca de alguna acción delictiva en que su vehículo estuviese involucrado. Esto inhibió a los propietarios y conductores infiltrados en las asociaciones de cometer acciones delictivas, reduciendo los índices de delincuencia que hasta entonces se registraban.

Sin embargo, se destaca que solamente pocos casos delictivos podían realmente atribuírseles a algunos conductores; los demás, en su mayoría, eran cometidos por pasajeros o por extraños y, frente a las constantes acciones policiales, también su práctica se vio reducida.

Todas estas acciones fueron exhaustivamente expuestas a la sociedad, gracias a la colaboración suscrita entre el órgano policial y la prensa regional. Durante la realización de los cursos, se invitó a la prensa a hacer la cobertura de las actividades y su debida propagación. Además de hacer públicas las acciones con el fin de cambiar la falsa imagen de omisión del órgano policial, los transportistas también tenían la oportunidad de divulgar las acciones positivas para la mejora del sistema de transportes alternativo de pasajeros.

Conclusión

No puede afirmarse que la presente experiencia fuese, por sí sola, la responsable de los cambios de comportamiento y del avance fácilmente visible del sistema de transporte alternativo o comple-

mentario de pasajeros en la región. Ya existía una tendencia natural para que un sistema tan precario evolucionase hacia los modelos aceptables en que se encuentra a día de hoy. La propia sociedad, a pesar de la necesidad de desplazarse, se mostraba también cada vez más exigente y los profesionales involucrados ya se daban cuenta de la necesidad de evolucionar en su nivel de prestación de servicios.

Lo que el órgano policial hizo fue unirse a esta tendencia y ofrecer el aval, oficializando acciones y mostrándose como parte importante del proceso de cambio, actuando de forma preventiva y cooperativa. De esta forma, a partir de un problema social que interfería en la seguridad de la gente de una región grande y que implicaba directamente al órgano policial, siendo este incluso mal interpretado por la sociedad como si estuviese cometiendo omisión, se desarrollaron las acciones que, además de mejorar la calidad de un servicio prestado a la sociedad, disminuyeron los índices de delitos y el número de accidentes en las carreteras y devolvieron la credibilidad necesaria al órgano policial ante la sociedad.

1. *Doy las gracias al inspector Dirceu, en la ocasión, jefe del Núcleo de Operaciones de la comisaría y actualmente instructor del Departamento de Policía de Tráfico Federal; a todo el efectivo de la comisaría de Policía de Tráfico Federal de Petrolina; al amigo Araújo (Antonio José de Araújo Sobrinho), presidente de la Astral (Asociación Sertaneja de los Transportadores Complementarios y Alternativos de Pasajeros), por las sugerencias y el incentivo a sus compañeros de carretera; al periódico Gazzeta do São Francisco; a la TV Grande Rio, filial de la Rede Globo en Petrolina; a Joelson Morais (Creative Design Petrolina); y a todos los que, de una manera u otra, contribuyeron al éxito de nuestras actividades.*
2. *Fuente: IBGE, con fecha de referencia de 1 de abril de 2007.*
3. *Algo así como "carneródromo" (N.T.).*
4. *Ley 9.503/97 que instituyó el Código de Tráfico Brasileño.*
5. *La región acabó conociéndose como el polígono de la marihuana en virtud del gran número de tierras utilizadas para la plantación de la hierba, algunas hasta irrigadas por el Río São Francisco.*
6. *El DPVAT (Seguro de Daños Personales Causados por Vehículos Automotores de Vía Terrestre) es el seguro obligatorio, creado por la Ley 6.194/74, que garantiza la indemnización a las víctimas de accidentes causados por vehículos terrestres automotores.*

Referencias bibliográficas

ARAÚJO, M. C. de. **Crimes de trânsito**. Atualizado com a Lei nº 10.259/01 (Juizado Especiais Estaduais e Federais). Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BRASIL, **Código de Trânsito Brasileiro**: instituído pela Lei 9.503, de 23/9/97. 3ª ed. Brasília: Denatran, 2007.

GAZZETA DO SÃO FRANCISCO. Edição 275, Petrolina: Gazzeta Editora, 23 a 25 de janeiro de 2003.

_____. Edição 395, Petrolina: Gazzeta Editora, 15 a 16 de abril de 2004.

_____. Edição 412, Petrolina: Gazzeta Editora, 25 a 26 de maio de 2004.

_____. Edição 420, Petrolina: Gazzeta Editora, 12 a 14 de junho de 2004.

LAZZARI, C.; WITTER, I. R. da R. (Orgs.). **Nova coletânea de legislação de trânsito**. 21ª ed. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzato, 2003.

MARTINS, J. P. **A educação de trânsito** – campanhas educativas nas escolas. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

Sociedades, educación y fiscalización en la mejora del transporte regional y en el combate a la criminalidad

Pedro Norberto de Melo Souza

Resumo

Parceria, educação e fiscalização no melhoramento do transporte regional e no combate à criminalidade

Diante da falta de transporte eficiente para a população, dos altos índices de acidentes de trânsito, dos registros de casos de criminalidade e das cobranças sobre o órgão policial para solução eficiente dos problemas, foram desenvolvidas ações que, além de melhorarem a qualidade de um serviço prestado à sociedade, diminuiram os índices de criminalidade e o número de acidentes nas rodovias e devolveram a credibilidade necessária ao órgão policial perante a sociedade.

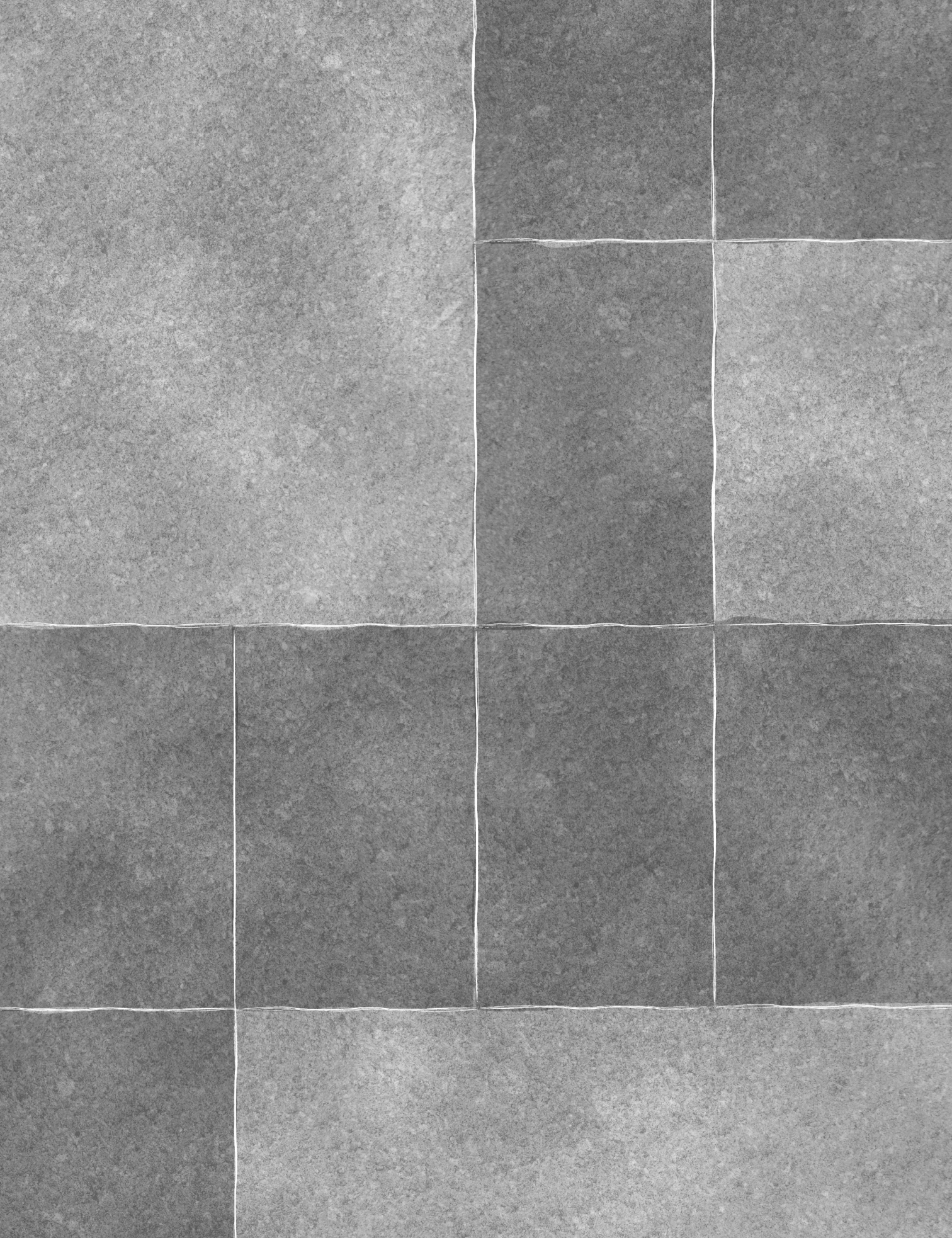
Palavras-Chave: Criminalidade. Educação. Acidente de trânsito. Transporte. Parceria.

Abstract

Partnership, education, and inspection in the improvement of regional transportation and in fighting crime

Faced by an absence of efficient transportation for the population, high traffic accident rates, records of criminal events and of demands to the police bodies to solve problems efficiently, actions were developed that in addition to improving the quality of a service provided to society, have reduced crime rates and the number of accidents on highways, and restored the required credibility to police organizations before society.

Keywords: Crime. Education. Traffic accident. Transportation. Partnership.



Mapeamento criminal por medio de la plataforma Google Maps

Paulo Roberto Bornhofen

Paulo Roberto Bornhofen es comandante de la Policía Militar de Santa Catarina, con maestría en Desarrollo Regional

 bornhofen@gmail.com

Emerson Tenfen

Emerson Tenfen es soldado de la Policía Militar de Santa Catarina, licenciado en Ciencias de la Computación

 tenfen@pm.sc.gov.br

Resumen

El análisis criminal es una herramienta que acompaña a la planificación de la vigilancia en la mayoría de los departamentos de policía. Formas rudimentarias de esta herramienta aparecen en los famosos mapas de alfileres. Con la inclusión de la informática en la rutina de los departamentos era de esperar que los mapas de alfileres migrasen hacia modernos sistemas de información geográfica, conocidos por la sigla SIG (Sistema de Información Geográfica).¹ Sin embargo, para esta transición, muchos departamentos se han deparado con una gran dificultad para su ejecución, que es la adquisición de una base cartográfica digitalizada, o sea, un mapa georeferenciado de la región que hay que vigilar. Este texto aborda la solución encontrada por el 10º Batallón de Policía Militar, en la ciudad de Blumenau, que desarrolló y puso en funcionamiento un sistema que proyecta los datos almacenados en el Sistema Copom (Centro de Operaciones Policial Militar) sobre la base cartográfica del portal Google Maps. Más que producir una herramienta de gestión de coste cero para las arcas públicas, el código utilizado en el sistema está disponible de forma gratuita para que cualquier institución policial pueda hacer uso de él.

Palabras Llave

Mapeamiento criminal. Tecnología. Seguridad pública.

La tendencia al predominio de las prácticas policiales orientadas a lo que se conoce como “vigilancia comunitaria” exige una interacción entre la policía y la comunidad. Es de esta interacción de donde surge la confianza que tendrá que ser la base para la implantación y la consolidación de los programas comunitarios de vigilancia. Crear un sistema que, por un lado, ponga a disposición determinadas informaciones a la comunidad y, por otro, sirva como herramienta de gestión de bajo coste para que los que ejecutan la vigilancia fue lo que se pretendió al compartir el acceso a los datos registrados en el sistema Copom² de la Policía Militar de Santa Catarina en la ciudad de Blumenau, por medio de un mapa criminal.

El sistema fue desarrollado por dos policías militares³ del 10º Batallón de Policía Militar⁴ e puesto en marcha el 8 de septiembre de 2008. Actualmente, el mapa criminal atiende a la ciudad de Blumenau, que es la sede de este Batallón, sin haberse extendido a los demás municipios bajo su jurisdicción. Fue concebido para que cualquier usuario –policía o no– pudiese efectuar, de forma intuitiva, una serie de consultas, relacionadas con los más variados tipos de hechos, según su naturaleza, periodo, barrios de la ciudad o dirección. Para los diversos tipos de hechos, se produjeron marcadores visuales diferentes y de fácil identificación, de modo que un usuario, al consultar un determinado barrio,

por un periodo de tiempo, tuviese como respuesta un mapa con diferentes tipos de marcadores, conforme a la naturaleza de los hechos. De esta forma, el hurto de vehículos aparece como un marcador que muestra la figura de un vehículo estilizado, los hechos con drogas se representan por una jeringuilla y así en lo sucesivo.

Otra innovación referente a la herramienta es la fácil interacción con los usuarios, lo que se considera fundamental para su uso cotidiano y su perfeccionamiento, pues, además de recoger sugerencias de los usuarios, permite que se agreguen nuevos dispositivos, o se mejoren los ya existentes.

Así, de forma simple, con bajo coste y bastante accesible a cualquier departamento de policía o institución policial, conforme la denominación que se quería usar, es posible atender a una demanda tanto policial como comunitaria aún poco explotada.⁵ Y, por encima de todo, se puede democratizar el acceso de la población a los datos de la seguridad pública libre de burocracia, ya que no se exige ningún registro para tener acceso al sistema.

Destacamos que, por estar a disposición en Internet, cualquier persona que tenga un navegador podrá tener acceso al sistema, en la siguiente dirección: <<http://www.mapaacorrencias.site40.net>>.

El presente artículo tiene dos objetivos básicos: demostrar, de forma técnica, los pasos para la creación de un mapa criminal; y explicar cómo las consultas pueden hacerse en dicho mapa.

La utilización de tecnologías por la policía

La humanidad está llegando diariamente a niveles de desarrollo tecnológico que hace algunos años serían considerados de ciencia ficción. Después de pasar por tres grandes olas –la agrícola, la industrial y la de la información–, hoy se admite que estamos en la ola del conocimiento. Frente a esta realidad, las policías también han procurado hacer uso de conocimientos que puedan ser útiles para el mejor desempeño de sus atribuciones. De forma más tardía que en otros sectores, sin embargo definitiva, la tecnología se ha incorporado al trabajo diario de las organizaciones policiales. La industria cinematográfica ya ha explotado el tema de la policía usando la tecnología para la resolución de los crímenes que investigan. La gama de tecnologías disponibles para el servicio policial es hoy extensa, aunque comenzó tímidamente.

[...] El uso de un telégrafo por la policía y por el departamento de bomberos en Albany, Nueva York, en 1887, (cada gran innovación, incluyendo el teletipo usado por la Policía del Estado de Pennsylvania en 1923, la radio de comunicación unilateral en Detroit en 1928, la radio de comunicación doble en Boston en 1934, el uso difundido de los automóviles en los años 30, la centralización de las llamadas y el despacho con ayuda del ordenador) ha sido vista como una solución para los problemas crónicos y que afligen la vigilancia policial. (MANNING, 2003, p. 376).

Entre estas innovaciones tecnológicas, se destacan, en el Estado de Santa Catarina (CANCELIER, 1999), la creación del escuadrón de Radio Patrulla, el 5 de mayo de 1962,⁶ la implantación del Copom, en 1985, y la activación de las cámaras de monitoreo por video en el centro de Florianópolis, en 2002.⁷ Existen otras formas de tecnologías que la policía lleva un tiempo utilizando, como las pruebas de ADN, la comparación automática informatizada en un banco de datos de huellas digitales, el desarrollo de armas no letales, las armas con visión nocturna y los kits de test de drogas y alcohol, entre otras. Del vasto conjunto de innovaciones disponibles para la administración y ejecución del servicio policial, se resaltan aquellas que se caracterizan por el uso de herramientas informatizadas, que comprenden desde softwares para la toma de decisiones hasta mecanismos de geoprocusamiento.

El geoprocusamiento en la Policía Militar de Santa Catarina

La utilización de geoprocusamiento como herramienta en la seguridad pública en Santa Catarina aún es muy incipiente. Pocos son los lugares que disponen de dicha herramienta y también pocas son las ciudades del Estado que poseen mapas digitales compatibles con las herramientas de geoprocusamiento disponibles. Además de esto, lo más preocupante es que pocos profesionales de la Policía Militar dominan el uso de los softwares de geoprocusamiento.

Para muchos oficiales, la vieja manera de disponer la vigilancia en el terreno y la visualización de la concentración de las incidencias por medio de la ayuda del mapa en la pared y de los alfileres clavados en él aún constituye una tónica.

La utilización de tecnologías más rápidas y que simplifican el trabajo, realizando en fracción de segundos y con mayor precisión lo que llevaría horas o días para ser concluido, parece que aún no ha impregnado el gusto de buena parte de los administradores policiales. Y, para aquellos que se han encantado con la tecnología, la inversión necesaria convierte el acceso a ella en prohibitivo la mayoría de las veces.

Hay que considerar que probablemente muchos no utilicen esta tecnología simplemente porque desconocen su efectividad o incluso por no saber para lo que sirve. Buena parte de los policías ni siquiera tiene conocimiento de que el geoprocesamiento puede emplearse en un número casi infinito de situaciones que enfrentan en el día a día, sea en el campo o en la ciudad, así como para facilitar la planificación y la ejecución de los servicios policiales.

Schelavin (2003, p. 22) apunta algunas de las posibilidades de utilización del geoprocesamiento por la policía:

Para comenzar, la localización geográfica de recursos y unidades es un factor fundamental para la logística implicada en las operaciones de seguridad, haciendo posible:

- Crear áreas de jurisdicción asociadas a instalaciones fijas;
- Planear el patrullaje regular;
- Concebir, planear y ejecutar operaciones especiales;
- Analizar posibles rutas de fuga de criminales;
- Analizar estadísticamente el perfil de la violencia urbana a través de la localización geográfica de incidencias policiales;
- Analizar concentraciones de casos de accidentes de tráfico;

- Agilizarla la atención de llamadas de emergencia.

Los argumentos para la adopción de nuevas herramientas en el control y reducción de la criminalidad son innumerables, empezando por el aumento de la eficacia del servicio prestado a la comunidad. En razón de ello, la Policía Militar del Estado del estado de Santa Catarina (PMSC) ha procurado implantar y difundir, desde 2002, por medio del CCI (Centro de Comunicación e Informática), la utilización de la herramienta de geoprocesamiento por las Organizaciones Policiales Militares (OPM), principalmente aquellas cuya ciudad-sede ya posea mapa digitalizado. Más que una simple actividad de divulgación de una nueva herramienta, se trata de un trabajo dedicado al cambio de cultura institucional, lo que hace más fácil la misión.

En Blumenau, con vistas a un mejor aprovechamiento de los recursos financieros, se buscó una alternativa que no tocara las arcas públicas. Con la ventaja de que había un policía militar licenciado en Ciencias de la Computación en las filas del 10^a Batallón de la Policía Militar, no hubo necesidad de contratar a un profesional.

La importancia de Google es algo innegable, pues, además de constituir una herramienta de búsquedas, ofrece una gama de aplicaciones para las más diversas áreas o necesidades. Como el acceso y el uso de Google Maps son gratuitos, y el propio sistema incentiva que se desarrollen nuevas formas de utilización, por medio del ofrecimiento de los llamados códigos fuentes, se optó por utilizar esta plataforma para la creación del mapa criminal de Blumenau. Así, se eliminó la necesidad de adquirir mapas georeferenciados, lo

que generalmente implica una gran inversión por parte del poder público. Como la realidad de la mayoría de las instituciones policiales no permite este tipo de inversión, o, cuando ocurre, se hace renunciando a la inversión para otras actividades, la utilización de Google Maps presenta una ventaja económica muy grande.

Metodología utilizada

Para suplir la necesidad de construcción de un mapa criminal para la ciudad de Blumenau, se utilizó una solución eminentemente doméstica. Todo quedó en casa. El 10º Batallón de la Policía Militar contaba con la ventaja de tener en su plantilla, entre los varios policías con estudios universitarios, uno que es licenciado en Ciencias de la Computación. Se le presentó el desafío de producir el mapa criminal sin generar ningún coste para al Batallón. Para ello, obligatoriamente, deberían utilizarse los llamados programas libres, que están puestos a disposición gratuitamente en internet.

Además, cuando estuviese operativo, el mapa debería ser de fácil utilización para el usuario de la comunidad, no pudiéndole exigir a éste ningún conocimiento técnico previo. Pero sólo esto no bastaba. Había un deseo muy fuerte de que, una vez concluido el mapa, su modo de construcción se hiciera accesible a cualquier órgano policial que deseara elaborar su mapa criminal, también sin costes.

De esta forma, se describen, a continuación, de forma técnica, los pasos para la construcción del mapa y se presenta la forma por la que cualquier usuario puede acceder a él y efectuar sus propias búsquedas.

Banco de datos

Se creó una base de datos en el MySQL generando una tabla de naturaleza con código, descripción e icono pertenecientes a cada naturaleza⁸ conforme la Figura 1.

Figura 1
Tabla de naturalezas

















← T →			cdnat	descnat	icon
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C104	Homicidio	css/imagens/corpo.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C107	Lesoes Corporais	css/imagens/viasdefato.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C110	Porte de Arma	css/imagens/arma.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C111	Rixa (Briga entre tres ou mais pessoas)	css/imagens/viasdefato.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C112	Sequestro e/ou carcere privado	css/imagens/algema.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C114	Tentativa de Homicidio	css/imagens/arma.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C115	Vias de Fato ou Agressao	css/imagens/viasdefato.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C118	Violacao de Domicilio	css/imagens/casa.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C201	Arrombamento ou Furto em Veiculo	css/imagens/furtoveic.png

Tabla 2
Tabela de incidencias

← T →	nro	bairro	end	data	hora	nat	lat	lng
<input type="checkbox"/>  <input checked="" type="checkbox"/>	354782	Vorstadt	Rua Sao Bento, 180, Blumenau, SC	2008-01-01	00:08:00	C115	-26.908452	-49.042000
<input type="checkbox"/>  <input checked="" type="checkbox"/>	354784	Testo Salto	Rua Bernardo Scheidemantel, 2122, Blumenau, SC	2008-01-01	00:47:00	C208	-26.869526	-49.151897
<input type="checkbox"/>  <input checked="" type="checkbox"/>	354787	Fortaleza	Rua Serra Do Mar, 191, Blumenau, SC	2008-01-01	01:02:00	C211	0.000000	0.000000
<input type="checkbox"/>  <input checked="" type="checkbox"/>	354788	Centro	Avenida Presidente Castelo Branco, 10, Blumenau, S...	2008-01-01	01:02:00	C107	-26.822232	-49.060017
<input type="checkbox"/>  <input checked="" type="checkbox"/>	354782	Ponta Aguda	Rua Canada, 119, Blumenau, SC	2008-01-01	01:16:00	C211	-26.912178	-49.059158
<input type="checkbox"/>  <input checked="" type="checkbox"/>	354783	Fortaleza	Rua Julio Michel, 2570, Blumenau, SC	2008-01-01	01:27:00	C115	-26.863377	-49.046501
<input type="checkbox"/>  <input checked="" type="checkbox"/>	354787	Itoupavazinha	Rua Amsterdam, 272, Blumenau, SC	2008-01-01	01:45:00	C705	-26.861437	-49.126990
<input type="checkbox"/>  <input checked="" type="checkbox"/>	354789	Ponta Aguda	Rua Panama, 21, Blumenau, SC	2008-01-01	01:51:00	C211	-26.912607	-49.058674
<input type="checkbox"/>  <input checked="" type="checkbox"/>	354789	Vorstadt	Rua Ananias Da Silva, 121, Blumenau, SC	2008-01-01	01:54:00	C115	0.000000	0.000000

El MySQL es un sistema de gestión de bancos de datos, optimizado para las aplicaciones que utilizan internet, con disponibilidad para prácticamente cualquier sistema operativo, como Linux, Windows y Mac OS X. Además, MySQL es un software libre, lo que significa que cualquiera puede estudiarlo o alterarlo conforme a su necesidad.

Otra tabla creada es la de incidencias (Figura 2), que contiene el número de incidencia (nro), barrio, dirección, fecha, hora, naturaleza, latitud y longitud (estas dos últimas utilizadas para crear los puntos en el mapa).

A continuación se presentan las definiciones de cada campo de la tabla de incidencias (Figura 2):

- nro – número de incidencia. Información que identifica individualmente cada incidencia;
- barrio – información usada para efectuar consultas, como, por ejemplo, saber cuántas incidencias se han generado en un determinado barrio;
- dirección – variable primordial para que las informaciones sean mostradas en un punto del mapa. La dirección es usada para generar los campos de latitud y longitud;

- fecha – información usada para efectuar consultas, como, por ejemplo, saber cuántas incidencias se han generado en cierto periodo de tiempo;
- hora – información usada para complementar los datos de la incidencia;
- naturaleza – información que identifica qué tipo de delito se ha practicado en la incidencia. Ejemplo: C610 – Disparo de Arma de Fuego; C211 – Hurto a Residencia;
- latitud y longitud – informaciones esenciales para que la incidencia sea mostrada en el mapa. Los puntos de latitudes y longitudes se generan por medio del campo dirección, descrito más arriba.

Cabe destacar que la base de datos no está integrada en el sistema de generación de incidencias, en el Emape (Estación Multitarea de Atención y Emergencia),⁹ siendo necesario importar los datos de la base de origen para la base del mapa. Esta situación exige que la actualización sea procesada por medio de comandos y no de forma automática. Para los integrantes de la comunidad que utilizan la herramienta, se informa, en la página principal, el periodo de tiempo al que se refieren los datos. Para el uso de los policías esta situación

no constituye un problema importante, pues los datos se actualizan, antes de la utilización de la herramienta. Esta limitación sucede por el hecho de que el mapa criminal es lo que se puede llamar de versión beta, es decir, aún en proceso de valoración. De esta forma, la Policía Militar no liberó el acceso directo y sin restricciones a los datos de la Emape, que permitiría su utilización en tiempo real.

Con la base de datos creada y los datos importados, se puede ir al funcionamiento de los archivos PHP y la API de Google Maps. PHP es un lenguaje de programación gratuito e independiente de plataforma, rápido, con un gran número de funciones y mucha documentación, recomendada para presentar al usuario de internet informaciones almacenadas en un banco de da-

tos. La API permite incorporar el Google Maps en una página de internet y suministra diversos útiles para manipular mapas (como en la página web <http://maps.google.com>) y adicionar contenidos por medio de diversos servicios. La API de Google Maps es un servicio gratuito en fase de pruebas, disponible para cualquier sitio web que sea gratuito para sus consumidores.

Asignando latitud y longitud

Inicialmente, se necesita asignar las latitudes y longitudes correctas a las direcciones de los sucesos, ya que, cuando se registran, las latitudes y longitudes poseen valor 0 (cero). Se usa, entonces, el archivo `getlatlng.php`, que ejecuta un método de la API de Google Maps llamado `getLatLng()`. Este método envía una solicitud a los servidores de Google que contienen una dirección formada por el

Figura 3
Código para asignar latitud y longitud a cada incidencia

```
$base_url = "http://" . MAPS_HOST . "/maps/geo?output=csv&key=" . KEY;

while ($row = @mysql_fetch_assoc($result)) {
    $geocode_pending = true;

    while ($geocode_pending) {
        $end = $row["end"];
        $nro = $row["nro"];
        $request_url = $base_url . "&q=" . urlencode($end);
        $csv = file_get_contents($request_url) or die("url not loading");

        $csvSplit = split(",", $csv);
        $status = $csvSplit[0];
        $lat = $csvSplit[2];
        $lng = $csvSplit[3];
        if (strcmp($status, "200") == 0) {
            // successful geocode
            $geocode_pending = false;
            $lat = $csvSplit[2];
            $lng = $csvSplit[3];
        }
    }
}
```


Figura 4
Código para alterar las latitudes y longitudes

```
$query = sprintf("UPDATE ocorrencias "
" SET lat = '%s', lng = '%s' "
" WHERE nro = %s LIMIT 1;",
mysql_real_escape_string($lat),
mysql_real_escape_string($lng),
mysql_real_escape_string($nro));
$update_result = mysql_query($query);
```

nombre de la calle, número de la residencia, nombre de la ciudad y nombre del Estado (ejemplo: Calle Almirante Tamandaré, 1501, Blumenau, Santa Catarina). El servidor de Google, a su vez, devuelve los puntos exactos de latitud y longitud referentes a la dirección, que se almacenarán en la base de datos para posteriormente mostrar la incidencia en el mapa. A continuación, se altera el valor de los campos en el banco de datos.

Vale destacar que la ciudad de Blumenau no está aún completamente introducida en la base de datos de Google Maps y, por lo tanto, algu-

nas calles aún no reciben latitud y longitud, no pudiendo aparecer generadas en pantalla las incidencias en esas localidades.

Creando el archivo XML

Se extrae de la Emape un archivo de texto con las informaciones de las incidencias en el formato ejemplificado en la Figura 5. Enseguida, por medio del uso de un software de desarrollo propio (Figura 6), este archivo se transforma en instrucciones SQL (Figura 7), lenguaje que el MySQL interpretará, adicionando las informaciones a la base de datos.

Figura 5
Archivo de texto extraído de la Emape

```
25/5/09^0:01^C107^LESOES CORPORAIS^R^LUIZ ELEODORO DA SILVA^10^inicio da
rua^DIRETO^PONTA AGUDA - B^BLUMENAU^437939^0001
25/5/09^2:00^C212^FURTO DE VEICULO^R^GUILHERME POERNER^576^91192671^AGUA
VERDE - BN^BLUMENAU^437947^0002
25/5/09^2:02^C210^FURTO A ESTABELECIMENTO COMERCIAL^R^GUILHERME
POERNER^576^DIRETO^AGUA VERDE - BN^BLUMENAU^437948^0003
25/5/09^3:24^C211^FURTO A RESIDENCIA^R^FREI JOSE^37^91958642^DO SALTO -
BNU^BLUMENAU^437956^0004
25/5/09^5:50^C705^PERTURBACAO DO TRABALHO OU SOSSEGO ALHEIO^R^2 DE
SETEMBRO^10^motel 154^3338025
```

Figura 6
Software para transformar las informaciones extraídas de la Emape en instrucciones SQL

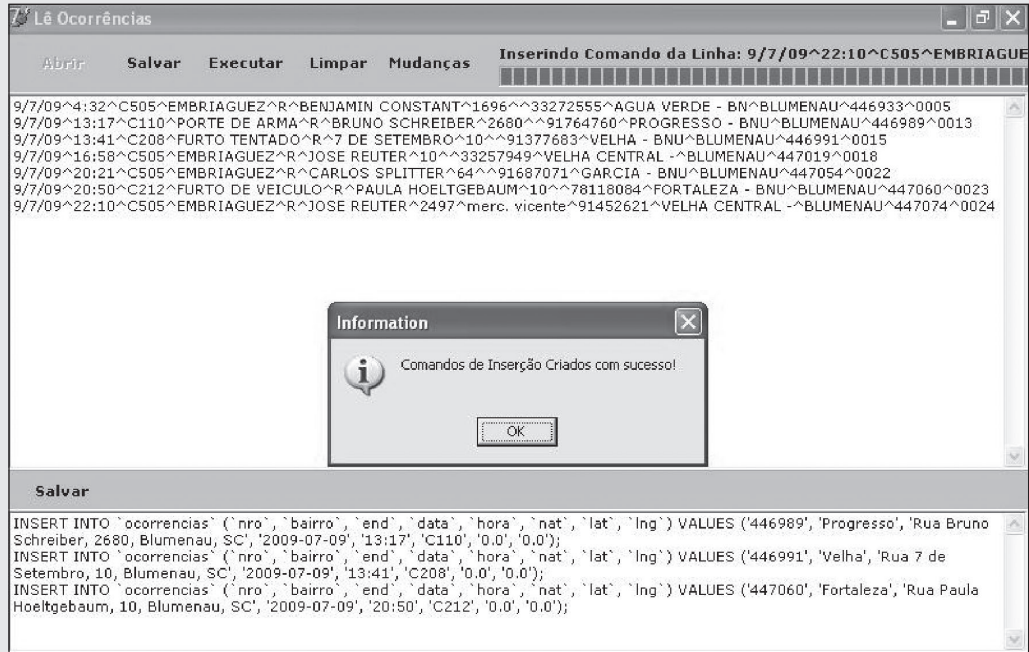


Figura 7
Instrucciones SQL generadas a partir del archivo de texto extraído de la Emape

```
INSERT INTO `ocorrencias` (`nro`, `bairro`, `end`, `data`, `hora`, `nat`, `lat`, `lng`) VALUES (437939, 'Ponta Aguda', 'Rua Luiz Eleodoro da Silva, 10, Blumenau, SC', '2009-05-25', '0:01', 'C107', '0.0', '0.0');
INSERT INTO `ocorrencias` (`nro`, `bairro`, `end`, `data`, `hora`, `nat`, `lat`, `lng`) VALUES (437947, 'Agua Verde', 'Rua Guilherme Poerner, 576, Blumenau, SC', '2009-05-25', '2:00', 'C212', '0.0', '0.0');
INSERT INTO `ocorrencias` (`nro`, `bairro`, `end`, `data`, `hora`, `nat`, `lat`, `lng`) VALUES (437948, 'Agua Verde', 'Rua Guilherme Poerner, 576, Blumenau, SC', '2009-05-25', '2:02', 'C210', '0.0', '0.0');
INSERT INTO `ocorrencias` (`nro`, `bairro`, `end`, `data`, `hora`, `nat`, `lat`, `lng`) VALUES (437956, 'Do Salto', 'Rua Frei Jose, 37, Blumenau, SC', '2009-05-25', '3:24', 'C211', '0.0', '0.0');
```

SQL, sigla inglesa de Structured Query Language,¹⁰ es el lenguaje normalizado de acceso a las bases de datos e inicialmente diseñado para el acceso a sistemas de gestión de bases de datos. El primer lenguaje SQL fue desarrollado en 1970 por IBM para el acceso a sus bases de datos relacionales. El principal objetivo del SQL es proveer de un método de acceso a las bases de datos de forma interactiva, por medio de consultas a la base de datos.

Con la base actualizada, ha llegado el momento de crear el archivo XML¹¹ con los datos. Este tipo de archivo suministra un formato modelo para la descripción de datos estructurados. El lenguaje XML está definido como el formato universal para los datos estructurados en internet, que consisten en tablas, dibujos, parámetros de configuración, etc. El lenguaje define reglas que permiten escribir esos docu-

mentos de forma que sean adecuadamente visibles en el ordenador.

Se usa el archivo criaxml.php para transformar los datos de la base en un archivo XML que el mapa pueda interpretar. Por medio de comandos del lenguaje de programación PHP, el archivo criaxml.php busca las informaciones en la base de datos MySQL y las transforma en un archivo XML. El comando echo '<markers>' da inicio al archivo XML. A continuación, se escriben las informaciones contenidas en la base de datos por medio de los comandos echo 'name="' . \$row['nro'].'' y siguientes. Por fin, el comando echo '</markers>' finaliza el archivo.

Después de ejecutarse el archivo criaxml.php, se obtiene como salida un archivo XML con las informaciones contenidas en la base de datos.

Figura 8
Parte del código del archivo criaxml.php

```
header("Content-type: text/xml");
echo '<markers>';
while ($row = @mysql_fetch_array($result)) {
    $end = substr($row['end'],0,-14);
    $data = $row['data'];
    $data = dataEngPt($data);
    echo '<marker ' .
    echo 'name="' . $row['nro'] . "' .
    echo 'html="Ocorrencia: ' . $row['nro'] . '&lt;br&gt;Natureza: ' . $row['desnat'] .
    '&lt;br&gt;Data: ' . $data . ' ' . $row['hora'] . '&lt;br&gt;Endereco: ' . $end .
    '&lt;br&gt;Bairro: ' . $row['bairro'] . "' .
    echo 'label="&lt;strong&gt;Ocorrencia: ' . $row['nro'] .
    '&lt;/strong&gt; &lt;br&gt;Natureza: ' . $row['desnat'] . ' &lt;br&gt;Data: ' . $data . ' ' .
    $row['hora'] . '&lt;br&gt;Endereco: ' . $end . '&lt;br&gt;Bairro: ' . $row['bairro'] . "' .
    echo 'lat="' . $row['lat'] . "' .
    echo 'lng="' . $row['lng'] . "' .
    echo 'type="' . $row['nat'] . "' .
    echo 'address="' . $row['end'] . "' .
    echo '>';
}
echo '</markers>'; ?>
```

Figura 9
Parte del archivo XML creado

```
<markers>
  <marker name="399848" html="Ocorrencia: 399848<br>Natureza: Furto a Estabelecimento
  Comercial<br>Data: 16/11/2008 23:50:00<br>Endereco: Rua Pernambuco, 21<br>Bairro:
  Itoupava Seca" label="<strong>Ocorrencia: 399848</strong><br>Data: 16/11/2008
  23:50:00<br>Bairro: Itoupava Seca" lat="-26.896137" lng="-49.082966" type="C210"
  address="Rua Pernambuco, 21, Blumenau, SC" />
```

Montando el mapa

Para la construcción del mapa, es necesario que los datos estén en formato XML, creado por el archivo criaxml.php. Aquí se inicia la utilización del lenguaje de programación para páginas de internet, la Java Script, desarrollado por la Netscape. Con ese lenguaje, es posible añadir recursos dinámicos a las páginas de internet, es decir, el internauta puede interactuar con la página, respondiendo encuestas o preguntas electrónicas.

El primer paso es crear los iconos que aparecerán en el mapa: se indica un nuevo

objeto GIcon() y se apunta la fuente en la que está almacenada la imagen. El método GIcon() forma parte de la API de Google Maps y especifica qué imagen será usada para identificar un punto en el mapa. Puede utilizarse el icono tipo del Google Maps,¹² o especificar un icono propio. GIcon.shadow es aquella sombra que aparece en los iconos. El tamaño del icono está determinado por el comando GIcon.iconSize y su posición, por el comando GIcon.iconAnchor. A continuación, se le asigna a cada naturaleza su icono correspondiente.

Figura 10
Código para crear los iconos

```
var iconSomAlto = new GIcon();
iconSomAlto.image = 'http://www.10bpmsc.com.br/imagens/somalto.png';
iconSomAlto.shadow = 'http://labs.google.com/ridefinder/images/mm_20_shadow.png';
iconSomAlto.iconSize = new GSize(14, 22);
iconSomAlto.shadowSize = new GSize(22, 20);
iconSomAlto.iconAnchor = new GPoint(6, 20);
iconSomAlto.infoWindowAnchor = new GPoint(5, 1);

var customIcons = [];
customIcons["C104"] = iconHomicidio;
```

Creación del mapa

La siguiente parte del código que hay que mostrar es la creación del mapa. Una instrucción *if* comprueba si el *browser* es compatible con la API de Google Maps. Las instrucciones *if* permiten ejecutar trechos de códigos de programación basados en condiciones. Si la condición contiene un valor verdadero, se ejecutan todos los comandos que estén dentro de aquella instrucción.

Se crea el objeto GMap2 en la variable *map*. El método *addControl*, perteneciente a la API de Google Maps, es el encargado de poner aquellos controles de visualización y desplazamiento en el mapa, haciendo posible la interacción del usuario en todo el mapa. Con el *setCenter*, también perteneciente a la API de Google Maps, se puede definir dónde debe iniciarse el mapa y el nivel de zoom que se mostrará. Este método es el encargado de la definición y visualización del mapa en el centro especificado. Opcionalmente, también determina el nivel de zoom y el tipo de mapa. En el ejemplo de la Figura 11, se usan la latitud y

la longitud para que el mapa se inicie mostrando la ciudad de Blumenau.

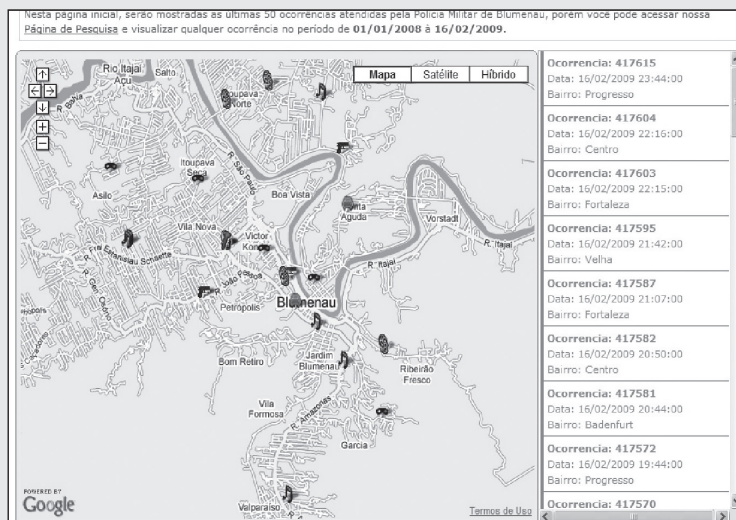
Creando los markers

Después de elaborarse el mapa, deben “distribuirse” los datos, creándose “markers”, o sea, marcadores que se visualizarán conforme su latitud y longitud. La función *GDownloadUrl()* forma parte de las herramientas de la API de Google Maps y ofrece una manera convincente de recuperar de forma asíncrona un recurso identificado por una dirección electrónica, en el caso en estudio, el archivo XML creado anteriormente, es decir, esta función lee las informaciones del archivo XML y crea las condiciones para que estas informaciones se muestren en el mapa. Una vez leídos los datos, la función *GDownloadUrl()* lo manda hacia la función *createMarker()* donde se crearán los marcadores para que se visualicen en el mapa. La función *createMarker()* se desarrolla en JavaScript que ejecuta la función *GMarker()* perteneciente a la API de Google Maps. Esta función marca una posición en el mapa y tiene como parámetros la latitud y la longitud que caracterizan la posición geográfica donde el marcador esté anclado en el mapa.

Figura 11
Código para crear el mapa

```
if (GBrowserIsCompatible()) {  
    var map = new GMap2(document.getElementById("map"));  
    map.addControl(new GSmallMapControl());  
    map.addControl(new GMapTypeControl());  
    map.setCenter(new GLatLng(-26.916668, -49.071739), 13);  
}
```


Figura 12
Mapa criminal en su formato modelo de abertura



Mostrando el mapa

Por último, se usan los códigos HTML y CSS para mostrar el mapa y todos los datos marcados sobre el mismo. HTML es un lenguaje de programación para definir las páginas de internet. Básicamente, se trata de un conjunto de etiquetas (tags) que sirven para definir la forma en la cual se presentará el texto y otros elementos de la página CSS (Cascading Style Sheets, en español “Hojas de Estilo en Cascada”), es una tecnología que permite crear páginas web de una manera más exacta. Gracias a las CSS pueden incluirse varios recursos, que no son posibles usando HTML, como márgenes, tipos de letra, fondos y colores.

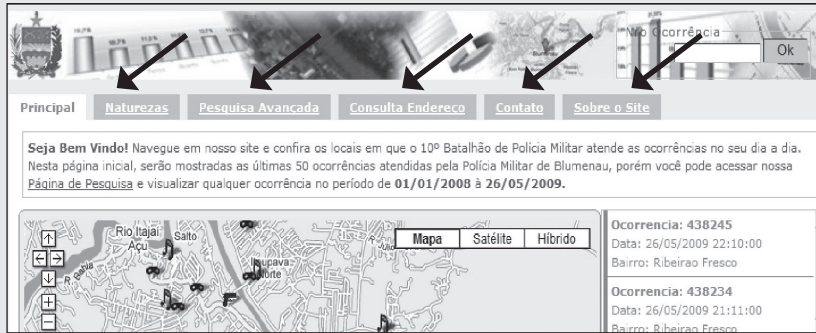
En los párrafos anteriores se han mostrado los principales pasos para el desarrollo del sistema que hace posible la creación de un mapa criminal usando la plataforma Google Maps.

Estas tecnologías permiten mostrar los datos de la forma de la que el usuario desea.

Utilizándose la instrucción “select” en la base de datos, el usuario puede seleccionar las incidencias de una misma naturaleza, por ejemplo, o de un mismo barrio, o de una misma dirección. El uso de la instrucción “select” convierte el mapa de incidencias en interactivo, más atractivo visualmente y también en una herramienta más eficiente para la planificación de combate al crimen.

El usuario de la comunidad, al acceder al mapa, por medio del enlace <http://www.mapaocorrencias.site40.net>, se lo encontrará en su formato tipo, conforme muestra la Figura 12. Para facilitar la visualización del mapa, se adoptó el modelo que muestra solamente las 50 incidencias más recientes. Se ve que en la Figura 12 no aparecen 50 incidencias, lo que se debe a la limitación del área del mapa que se muestra. Basta con que el usuario clique y arrastre el mapa hacia las demás regiones de la ciudad para que el resto de incidencias aparezca.

Figura 13
Pestañas para búsquedas



El mapa criminal presenta cinco pestañas que llevan al usuario a las búsquedas, conforme muestra la Figura 13. La pestaña “Naturalezas” ofrece al usuario una lista de las naturalezas de las incidencias con su respectivo icono. La pestaña “Búsqueda Avanzada” permite que el usuario consulte por fecha, incidencia, barrio y calle, siendo necesario para estas tres últimas definir el intervalo de tiempo que se quiere buscar. La consulta por fecha da lugar a un mapa con todas las incidencias para el periodo seleccionado.

Otra comodidad que presenta para el usuario es que, cuando pasa el cursor de su ratón por determinado icono, se abre una ventana con las informaciones de la incidencia (Figura 14). Este conjunto de informaciones está formado por el número de la incidencia generada por la Emape, la descripción de la naturaleza de la incidencia, fecha y hora en que se registró en la Emape y dirección y barrio donde tuvo lugar.

Figura 14
Informaciones de las incidencias presentadas en el mapa criminal

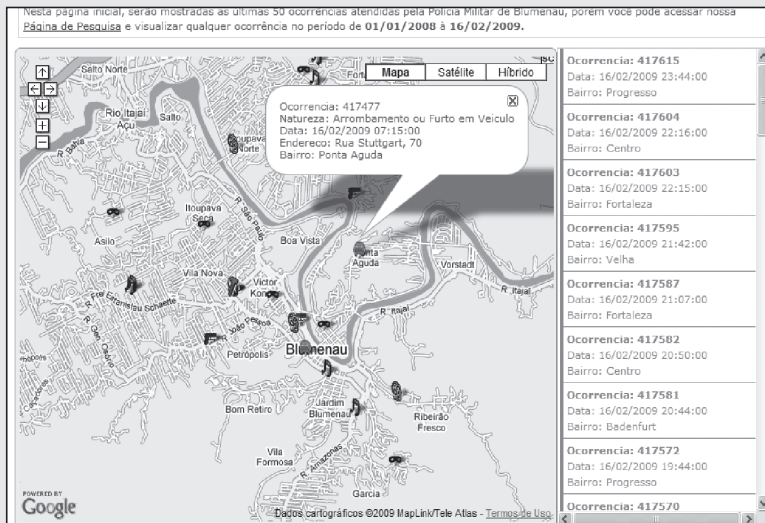
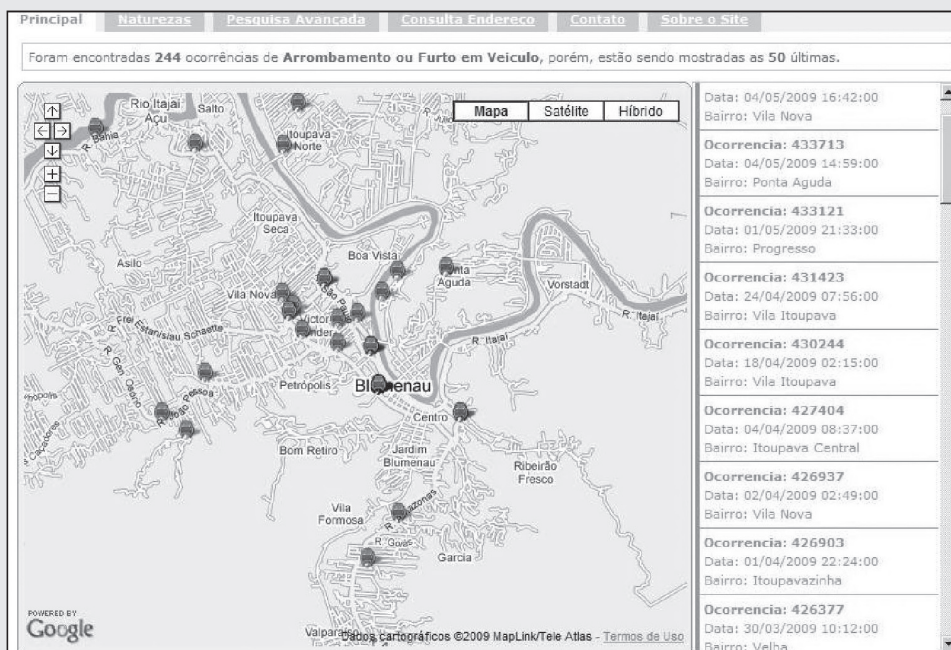


Figura 15
Consulta de la naturaleza “hurto de vehículos”



La Figura 15 muestra una consulta de la naturaleza “hurto de vehículos”. Para esta búsqueda, se delimitó un intervalo de tiempo y se seleccionó la opción para buscar toda la ciudad. La búsqueda para hurto de vehículos, y de las demás naturalezas puede hacerse por barrios, dentro de un intervalo de tiempo.

Otra facilidad para los usuarios es la pestaña “Consulta Dirección”; se entra con la dirección deseada y ésta se apunta en el mapa. Las otras pestañas son para contactos con la Policía Militar e informaciones sobre el mapa.

Consideraciones finales

El mapeamiento criminal por medio del uso de softwares está entrando en la realidad de muchas policías en Brasil. Uno de los impedimentos para su

diseminación está en los costes de adquisición de la cartografía georeferenciada, o sea, de los mapas digitalizados y georeferenciados de las ciudades.

Google, por medio de Google Maps, de forma gratuita pone a disposición esta base de datos para la mayoría de las ciudades brasileñas. De esta forma, lo que ha tenido lugar en Blumenau ha sido la interacción del banco de datos del Copom con el mapa de la ciudad disponible en Google Maps, con el fin de crear el Mapeamiento criminal de la ciudad sin recurrir a las arcas públicas.


De este modo, se eliminó la barrera del alto coste que supone la adquisición del sistema de Mapeamiento criminal georeferenciado, permitiendo su utilización democratizada para las policías de Brasil, así como el libre acceso a tales datos para la toda la comunidad.

Aunque esté en pleno funcionamiento, el mapa criminal de Blumenau es una herramienta que está en fase de implantación, pendiente aún de un periodo de madurez para que se pueda probar su funcionalidad y aplicabilidad. Muchos escépticos aún necesitan convencerse de ello.

No se trata de un sistema cerrado, completo, sino al contrario, necesita perfeccionamientos que puedan atender a las necesidades de la comunidad y de los policías militares. Entre las demandas que ya se manifiestan, se encuentra la creación de un mapa de nubes de incidencias y no sólo de puntos, haciendo posible la visualización de las llamadas zonas calientes de la criminalidad. Otra dificultad que necesita vencerse es la liberación para el acceso directo a los datos de la Emape, lo que permitiría su actualización en tiempo real.

Debido al poco tiempo de aplicación, su uso está limitado a la planificación de operaciones y aún restringido al 10º Batallón de la Policía Militar para la ciudad de Blumenau. La pretensión es que llegue a utilizarse para la toma de decisiones en cuanto al posicionamiento de la vigilancia policial estándar diariamente.

Y para finalizar, se espera haber demostrado que es posible construir un mapa criminal sin la necesidad de inversiones en equipamientos y softwares, pues basta contar con la presencia de un profesional capacitado, que pueda seguir los pasos aquí presentados. Y que, una vez construido el mapa criminal, se perciba que su uso es sencillo y, por lo tanto, accesible a cualquier persona que posea una conexión a Internet.

1. *Los Sistemas de Información Geográfica presentan las siguientes características: insertar e integrar, en una única base de datos, informaciones espaciales provenientes de datos cartográficos, datos de censos y catastro urbano y rural, imágenes de satélite, redes y modelos numéricos de terreno; y ofrecer mecanismos para combinar las varias informaciones, por medio de algoritmos de manipulación y análisis, así como para consultar, recuperar y visualizar el contenido de la base de datos georeferenciados (JUCÁ; CARVALHO, 2006).*
2. *El Centro de Operaciones de la Policía Militar (Copom) se destina exclusivamente a la atención de llamadas de emergencia. Se estructuró para recibir, por vía del sistema telefónico, y despachar, por el sistema de radiocomunicación, las solicitudes de las comunidades, hechas por los ciudadanos que desean comunicar actos delictivos y/o situaciones críticas que ofrezcan riesgo a la vida, al patrimonio y a la incolumidad pública.*
3. *El proyecto surgió cuando el entonces comandante Bornhofen, jefe de la Sección de Planificación del 10º Batallón de la Policía Militar propuso el desafío al soldado Terfen, encargado técnico del Copom, en el sentido de desarrollar un mapa criminal de Blumenau por medio de Google Maps, sin acarrear ningún coste al Batallón.*
4. *El 10º Batallón de la Policía Militar está localizado en la ciudad de Blumenau y atiende a la Región del Medio Valle del Itajaí. Tiene bajo su jurisdicción los municipios de Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Doutor Pedrinho, Indaial, Pomerode, Timbó, Rio dos Cedros y Rodeio, además de Blumenau. La población total de estos municipios es de 459.823 habitantes para un área total de 3.346.483 km², conforme el sitio web de la AMMVI (Asociación de los Municipios del Medio Valle del Itajaí).*
5. *Por bajo coste, están siendo consideradas solamente las adquisiciones de softwares, pues la capacitación de los policías no fue apropiada por el coste de su desarrollo.*
6. *El Escuadrón de Radio Patrulla actuaba exclusivamente en la capital del Estado. Sus vehículos tenían una guarnición compuesta por cuatro policías militares, concretamente un cabo que comandaba, un soldado que conducía y dos soldados patrulleros. Se creó para las emergencias de todas las incidencias de carácter policial.*
7. *El monitoreo por video se implantó, inicialmente, dando cobertura solamente a las principales calles del centro de Florianópolis.*
8. *Por ser un mapa criminal, se optó por utilizar solamente las naturalezas de las incidencias clasificadas como delito. En la clasificación utilizada por la Policía Militar del Estado de Santa Catarina, las naturalezas del Grupo C se refieren a los delitos. Otros servicios ejecutados por la Policía Militar, tales como auxilios, se clasifican en otros grupos.*
9. *La Emape (Estación Multitarea de Atención Policial y Emergencia) la desarrolló el equipo técnico de la Policía Militar de Santa Catarina y su implantación dio inicio en el Cuerpo de Bomberos, en 1994, y enseguida en la Policía Militar. La Emape se destina a equipar a las corporaciones policiales militares con un sistema automatizado de recepción de las solicitudes, despacho de las guarniciones, seguimiento de las atenciones y también una completa gestión de las informaciones.*
10. *Ver: Knoow.net*
11. *Ver: Web 2.0*
12. 

Referencias bibliográficas

AMMVI – Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí. Disponível em: <<http://www.ammvi.org.br>>. Acesso em: 27 maio 2009.

API do Google Maps. Disponível em: <code.google.com/intl/pt-BR/apis/maps>. Acesso em: 16 jun. 2008.

BANCO de dados MySQL. Disponível em: <www.mysql.com>. Acesso em: 15 jun. 2008.

CANCELIER, N. de L. **Planejamento para aquisição de viaturas operacionais para o quadriênio de 2000/2003**. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul, 1999.

CCS a fundo. Disponível em: <www.criarweb.com/css>. Acesso em: 16 jun. 2008.

CCS, padrões web, acessibilidade. Disponível em: <www.maujor.com/tutorial/faq.php>. Acesso em: 15 jun. 2008.

GOOGLE Maps API. Disponível em: <groups.google.com/group/Google-Maps-API>. Acesso em 16 jun. 2008.

INTRODUÇÃO a XML. Disponível em: <www.criarweb.com/xml>. Acesso em: 16 jun. 2008.

JAVASCRIPT a fundo. Disponível em: <www.criarweb.com/javascript>. Acesso em: 15 jun. 2008.

JAVASCRIPT tutorial. Disponível em: <www.javascript-tutorial.com.br>. Acesso em: 14 jun. 2008.

JUCÁ, S. C. S.; CARVALHO, P. C. M. de; AGUIAR Jr., J. S. A relevância dos sistemas de informação geográfica no desen-

volvimento das energias renováveis. **Ciências & Cognição**, Ano 03, v. 09, 2006. Disponível em: <<http://www.ciencia-secognicao.org/artigos/v09/m346113.htm>>. Acesso em: 09 jul. 2009.

KNOOW.NET. **Conceito de Structured Query Language – SQL**. Disponível em: <<http://www.knoow.net/ciencinformtelec/informatica/structquerylang.htm>>. Acesso em: 20 maio 2009.

LINGUAGEM de scripts PHP. Disponível em <www.php.net>. Acesso em 16 jun. 2008.

LINGUAGEM XML. Disponível em: <www.infowester.com/lingxml.php>. Acesso em: 14 jun. 2008.

MANNING, P. K. As Tecnologias de Informação e a polícia. In: TONRY, M.; MORRIS, N. (Orgs.). **Policiamento moderno**. São Paulo: Edusp, 2003.

SHELAVIN, J. I. **Sistema de informações georreferenciadas aplicado à prevenção do crime na cidade de Chapecó**. Monografia (Especialização em Prevenção ao Crime). Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul, 2003.

WEB 2.0. **Guia rápido para uma estratégia web 2.0 de sucesso**. Disponível em: <http://www.focusnetworks.com.br/guias/focusnetworks_guia_web2.pdf>. Acesso em: 20 maio 2009.

WIKIPÉDIA. **Sistema de informação geográfica**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Sistema_de_informa%C3%A7%C3%A3o_geogr%C3%A1fica>. Acesso em: 28 maio 2009.

Mapeamento criminal por medio de la plataforma Google Maps

Paulo Roberto Bornhofen e Emerson Tenfen

Resumo

Mapeamento criminal por meio da plataforma Google Maps

A análise criminal é uma ferramenta que acompanha o planejamento do policiamento na maioria dos departamentos de polícia. Formas rudimentares desta ferramenta aparecem nos famosos mapas de alfinetes. Com a inclusão da informática na rotina dos departamentos era de se esperar que os mapas de alfinetes migrassem para modernos sistemas de informação geográfica, conhecidos pela sigla SIG – Sistema de Informação Geográfica. Entretanto, para esta transição, muitos departamentos têm se deparado com uma grande dificuldade para sua operacionalização, que é a aquisição de uma base cartográfica digitalizada, ou seja, um mapa georreferenciado da região a ser policiada. Esse texto aborda a solução encontrada pelo 10º Batalhão de Polícia Militar, na cidade de Blumenau, que desenvolveu e implantou um sistema que projeta os dados armazenados no Sistema Copom (Centro de Operações Policial Militar) sobre a base cartográfica do portal Google Maps. Mais do que produzir uma ferramenta gerencial a custo zero para os cofres públicos, o código utilizado no sistema está disponibilizado de forma gratuita para que qualquer instituição policial possa dele fazer uso.

Palavras-Chave: Mapeamento criminal. Tecnologia. Segurança pública.

Abstract

Criminal mapping through the Google Maps platform

Criminal analysis is a tool that goes together with police planning in the majority of police departments. Rudimentary forms of this tool are seen in the famous maps with pins. With the inclusion of computer technology in the routine of the departments, it was expected that the maps with pins would migrate to modern geographic information systems known as SIG – Geographic Information Systems. For this transition, however, a number of departments have been faced with great difficulty in their implementation, which is the acquisition of a digital cartographic base, i.e.: a geo-referenced map of the region under police supervision. This text describes the solution found by the 10th Military Police Battalion in the city of Blumenau, which developed and implemented a system that projects data stored in the Copom System (Police Center of Operations) on the Google Maps cartographic base. More than producing a management tool at zero cost to the public treasury, the code employed in the system is made available free of charge, so that any police institution may use it.

Keywords: Criminal mapping. Technology. Public security.

Paradigmas de seguridad en Brasil: de la dictadura a nuestros días

Moema Dutra Freire

Moema Dutra Freire es titulada en Relaciones Internacionales, con maestría en Ciencias Políticas por la Universidad de Brasilia, especialista en Desarrollo Humano por la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC-MG) y doctoranda en Sociología en la Universidad de Brasilia, en la línea de investigación "Violencia, género y ciudadanía". Es miembro del equipo de Seguridad y Justicia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

moemafreire@gmail.com

Resumen

Para comprender mejor la dinámica actual de la violencia y las alternativas de las políticas públicas disponibles para su prevención y control, es imprescindible retomar la reflexión sobre los antecedentes de las políticas de seguridad en nuestro país. Considerando las múltiples posibilidades de especialización y diferenciación de las instituciones y sus respectivas formas de actuación, la configuración exacta escogida en determinado lugar y periodo estará fuertemente relacionada con los conceptos y paradigmas que están en la base de la formulación de la política pública de seguridad. De esa forma, este artículo realiza un análisis histórico y propone la caracterización de tres paradigmas que influyeron en la formulación de políticas de seguridad desde la dictadura militar hasta hoy: la Seguridad Nacional, la Seguridad Pública y la Seguridad Ciudadana. Se presentan las características fundamentales de cada uno de los paradigmas, así como un análisis comparado de los elementos que forman el núcleo paradigmático de esas tres perspectivas conceptuales. Se sigue el examen de la trayectoria que caracterizó la transición entre paradigmas, adoptándose como marcos el advenimiento de la Constitución de 1988 y las tendencias en políticas públicas que acompañaron la promulgación de la Constitución. Para finalizar, se aborda el debate sobre los desafíos y los límites de la aplicación práctica de la nueva tendencia paradigmática examinada: la Seguridad Ciudadana.

Palabras Llave

Seguridad Pública. Seguridad Nacional. Seguridad Ciudadana. Políticas públicas.

El aumento de la percepción de inseguridad y de los índices de criminalidad han puesto el debate sobre la efectividad de las acciones de prevención y control de la violencia cada vez más en evidencia. Pero ¿es ésta una preocupación reciente? ¿Se ha percibido la violencia del mismo modo a lo largo de las últimas décadas? Y, ¿han adoptado las políticas de seguridad siempre estrategias semejantes?

De hecho, para comprender mejor la dinámica actual de la violencia y las alternativas de las políticas públicas disponibles para su prevención y control, es imprescindible retomar la reflexión sobre los antecedentes de las políticas de seguridad en nuestro país. En las últimas décadas, se identifica una creciente producción académica sobre la evolución de la dinámica de la violencia y de la criminalidad en el país,¹ así como sobre el historial de actuación de las fuerzas policiales.² Sin embargo, se observa una producción comparativamente reducida sobre la dinámica histórica de las políticas de seguridad en el país (SAPORI, 2007, p.110).

En este sentido, el presente artículo intenta contribuir a la comprensión de la evolución histórica de los paradigmas que influyeron (e influyen) en las políticas públicas de seguridad en el país. Esta reflexión es importante, pues, considerándose las múltiples posibilidades de especialización y diferenciación de las instituciones y sus respectivas formas de

actuación, la configuración exacta escogida en determinado lugar y período estará fuertemente relacionada con los conceptos y paradigmas que son la base de la formulación de la política pública de seguridad.

El concepto de paradigma se adopta aquí como visiones del mundo compartidas, que influyeron en la forma de pensar de determinado grupo, en determinada época (KUHN, 2003, p. 218), en lo que se refiere no sólo a la producción científica, sino también a la formulación de políticas públicas. De este modo, identificar los distintos paradigmas que definen la elaboración de políticas públicas de seguridad en Brasil, en diferentes períodos y localidades, es esencial para conocer mejor los objetivos de los que formulan las políticas y de los resultados que éstas pueden aportar a la sociedad.

De esta forma, es importante mencionar que las iniciativas en el área de seguridad han sufrido variaciones significativas en cuanto a sus objetivos y estrategias a lo largo de las últimas décadas. Esas variaciones están directamente asociadas al paradigma conceptual que alimenta cada una de esas iniciativas.

Este texto presenta como recorte temporal las últimas cinco décadas, el período que comprende desde la dictadura militar hasta la actualidad, analizándose características que permiten la delineación de tres paradigmas

principales en el área de seguridad:

- Seguridad Nacional, vigente durante la dictadura militar;
- Seguridad Pública, fortalecida con la promulgación de la Constitución de 1988;
- Seguridad Ciudadana, perspectiva que se ha ampliado en toda América Latina y comienza a influir en el debate sobre la seguridad en Brasil, a partir de mediados de 2000.

Sin embargo, antes de empezar a aportar los detalles sobre los tres paradigmas descritos aquí, es importante reflexionar sobre algunas de sus propiedades:

- los paradigmas analizados no son compartimentos estancos, es decir, no surgen con un conjunto de características que permanecen inalteradas durante toda su vigencia (POPPER, 1982). Por el contrario, algunas de esas características sufren transformaciones a lo largo del tiempo, que pueden incluso indicar la transición hacia un nuevo paradigma. Sin embargo, algunos de los rasgos más destacados (que pueden denominarse aquí como núcleo paradigmático) permiten identificarlos y diferenciarlos de otros con características distintas;
- los paradigmas no son excluyentes. El advenimiento de un nuevo paradigma no significa que todos los anteriores hayan dejado de existir. En cierto que dos o más paradigmas pueden coexistir en determinado período. Así, no es posible identificar claramente las fechas de inicio y término de un paradigma. Es interesante observar esta coexistencia especialmente en períodos de transición paradigmáti-

ca. En este sentido, las transiciones entre paradigmas se acercan más a un proceso que a una ruptura brusca. Esta coexistencia puede darse cuando se considera no sólo la escala temporal, sino también la distribución geográfica. Por ejemplo, diferentes regiones del país pueden adoptar políticas de seguridad con base en directrices distintas, en un mismo período;

- el historial de los paradigmas en el país influye en las características de las políticas públicas de seguridad subsecuentes. Este fenómeno se denomina “dependencia de la trayectoria” (NORTH, 1990). En otras palabras, determinadas características paradigmáticas toman tanta fuerza que acaban influyendo en la dirección en la que se da el desarrollo del nuevo paradigma. Esta reflexión se profundizará más adelante, en el análisis de las características de los tres paradigmas de seguridad;
- un paradigma no es una política pública. Los paradigmas son creencias, valores, y conceptos que predominan en el gobierno y en la sociedad en determinada localidad y período. Pero eso no quiere decir que las mismas creencias, valores y conceptos se traduzcan automáticamente en políticas públicas. Éstos pueden, sí, influir en su formulación o indicar posibles tendencias, pero varios otros factores –como variables políticas, presupuestarias, técnicas, etc.– también inciden en la conformación final de las políticas.

Estos fundamentos son esenciales para la comprensión de la trayectoria histórica de los paradigmas en seguridad en Brasil, conforme relataremos a continuación.

Seguridad Nacional

El concepto de Seguridad Nacional se adoptó en Brasil durante el periodo de la dictadura militar (1964-1985), en que se dio prioridad a la defensa del Estado y al orden político y social. Este proceso se inició con la toma de poder de las Fuerzas Armadas y por la instauración de un régimen en el que el presidente detentaba una gran suma de poderes. El periodo se caracterizó por la supresión de los derechos constitucionales, la censura, la persecución política y la represión a cualquier manifestación contraria al régimen militar.

La dictadura representó una brusca y violenta ruptura del principio según el cual todo el poder emana del pueblo y en su nombre se ejerce. La perspectiva de Seguridad Nacional estaba fundada en la lógica de supremacía incuestionable del interés nacional, definido por la élite en el poder, justificándose en el uso de la fuerza sin medidas en cualesquiera condiciones necesarias para la preservación del orden.

La base conceptual para la actuación del Estado en el área de seguridad, en esta época, se fundamentaba en la Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo, formulada por la Escuela Superior de Guerra (OLIVEIRA, 1976, p.34-35). Esta doctrina se moldeó en torno al concepto de Seguridad Nacional, definido entonces como la habilidad para que un Estado garantice, en determinada época, la obtención y preservación de sus objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos o presiones existentes o potenciales.

De esta forma el concepto de Defensa Nacional estaba íntimamente asociado a la defensa del Estado y este principio se expresó en la primera Constitución promulgada por el régimen militar, en 1967.

La enmienda constitucional de 1969 añadió a ese principio el papel destacado para las Fuerzas Armadas con el argumento de que eran esenciales para la ejecución de la política de Seguridad Nacional, compitiéndoles a éstas promover la obtención y la salvaguarda de los objetivos nacionales. Las Fuerzas Nacionales, en este contexto emergieron así como intérpretes de la voluntad nacional.

Un marco importante para la formulación de la Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo fue el entrenamiento de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas en el *National War College* (centro de entrenamiento de alto nivel del ejército norteamericano), que trajeron a Brasil una ideología orientada a la garantía de metas de seguridad para implantar una geopolítica en todo el Cono Sur, en el sentido de poder contener el peligro de expansión del comunismo.

Se creó, entonces, un aparato represivo compuesto por el Servicio Nacional de Información (SIN) y órganos de información de las Fuerzas Armadas, como el Destacamento de Operaciones de Informaciones –Centro de Operaciones de Defensa Interna (DOI-Codi)–, cuyo objetivo era garantizar de forma eficiente el bloqueo o la eliminación de cualquier fuerza que ejerciese presión o amenazase al Estado de Seguridad Nacional (BORGES, 2003 p.31). Con el recrudescimiento del régimen se instituyó la figura del “enemigo interno”, pasando a ser potencialmente sospechoso absolutamente todo ciudadano que pudiese atentar contra la “voluntad nacional”.

En suma, el paradigma de Seguridad Nacional se caracteriza por la prioridad concedida, inicialmente, al enemigo externo, materializando

en el combate al comunismo, y, posteriormente, al enemigo interno, correspondiente a cualquier individuo como contrario al orden vigente. La amenaza a la seguridad aquí se ve como todo aquello que atenta contra el Estado y contra los intereses nacionales, íntimamente asociados a los intereses de aquellos que están en el poder. Para la preservación de los intereses nacionales y la eliminación de los actos tenidos como amenaza al Estado, se justifica la adopción de cualquier medida, incluso aquellas que impliquen la violación de derechos (que en la época se suprimieron) y hasta el menosprecio de la vida humana. Así, la actuación del Estado es incisivamente represiva, por medio de las Fuerzas Armadas y de órganos especiales creados para este fin.

Seguridad Pública

Justo después de terminado el período correspondiente a la dictadura militar se promulgó la Constitución de 1988 que, en su artículo 144, establece que la Seguridad Pública (deber del Estado y derecho y responsabilidad de todos) se ejerce para la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio, por medio de los siguientes órganos: Policía Federal; Policía de Tráfico Federal; Policía Ferroviaria Federal; Policías Civiles; Policías Militares y Cuerpos de Bomberos Militares.

En paralelo a la definición del concepto y al establecimiento de los órganos encargados de la Seguridad Pública, la Constitución también expresa, en su artículo 142, el papel de las Fuerzas Armadas, destacando su responsabilidad en la preservación de la seguridad nacional, la soberanía nacional, la defensa de la patria y la garantía de los poderes constitucionales.

A partir de estas dos definiciones constitucionales nos percatamos de que el texto constitucional de 1988 innova en relación con el paradigma anterior, al destacar que la Seguridad Pública es deber del Estado y derecho y responsabilidad de todos. No obstante, en la lista de comisionados de la Seguridad Pública se mencionan solamente a las instituciones policiales federales y de los estados, sin citar el papel de otros órganos gubernamentales en la prevención de la violencia, ni tampoco la importancia de la actuación de los municipios y de la comunidad.

Es relevante destacar asimismo que la perspectiva de Seguridad Pública, al suceder a un paradigma en el que las Fuerzas Armadas detentaban la primacía de la preservación del orden, se preocupa en diferenciar los papeles institucionales de las policías y del Ejército. Esta separación de papeles transcrita en el texto de la Constitución es importante, pues destaca la distinción entre Seguridad Pública y Seguridad Nacional: la primera se ocupa de la manifestación de la violencia en el ámbito interno del país y la segunda se refiere a amenazas externas a la Soberanía Nacional y defensa del territorio.

Para entender esta nueva perspectiva, es interesante recordar el contexto de la Constitución de 1988, que profundizó en los principios de descentralización administrativa, confiriéndoles a los estados y municipios nuevos papeles. La responsabilidad sobre la Seguridad Pública, en este concepto, pasa a ser prioritariamente de los estados, al ser éstos los encargados de la gestión de las policías civil y militar. Este arreglo dotó a los estados de autonomía en la conducción de la política de seguridad, pero, al mismo tiempo, dificultó la consumación de directrices mínimas de

una política nacional de seguridad, lo que podría perjudicar a la prevención y control de la violencia y la criminalidad, pues la manifestación de estos fenómenos no respeta las fronteras de los estados.

En este contexto, es importante mencionar el papel de articulación entre los estados, atribuido posteriormente al gobierno federal. En 1995 se creó la Secretaría de Planificación de Acciones Nacionales de Seguridad Pública, transformada en 1997 en Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp), a la que le compete, entre otros, el asesoramiento al ministro de Justicia en la definición y ejecución de la política nacional de seguridad pública, así como la realización del seguimiento de las actividades de los órganos encargados de la seguridad pública.

La Senasp pasó entonces a intentar acoplar las diversas unidades federativas, con vistas a estructurar el Sistema Único de Seguridad Pública (Susp). Inspirado en el Sistema Único desarrollado en el ámbito de las políticas de la salud (SUS), el Susp tiene como objetivo articular las acciones federales, de los estados y de los municipios en el área de la seguridad pública, buscando perfeccionar la planificación y el intercambio de informaciones para una actuación cualificada de los entes federados en el área. El Susp no busca la unificación, pues reconoce la autonomía de las instituciones que componen el Sistema pero sí la integración, optimizando resultados. El Susp se estructura en seis ejes:³

- gestión unificada de la información;
- gestión del sistema de seguridad;
- formación y perfeccionamiento de policías;
- valorización de las pericias;
- prevención;

- auditorías independientes y asuntos internos unificados.

Para estimular la aplicación de las directrices del gobierno federal materializadas en el Susp, la Senasp cuenta con el Fondo Nacional de Seguridad Pública. Para la recepción de los recursos financieros del Fondo, los estados deben presentar proyectos, que, después de análisis y de aprobación, se ejecutan por medio de la celebración de convenio entre dicha Secretaría y las unidades federativas.

Así, se observa que la perspectiva de la Seguridad Pública desplaza el papel de prevención y control de la violencia de las Fuerzas Armadas a las instituciones policiales. En este sentido, en el paradigma de la Seguridad Pública, es el deber primordialmente de las instituciones policiales el control y prevención de la violencia. No obstante, mientras en la perspectiva de la Seguridad Nacional la violencia se representaba como las amenazas a los intereses nacionales, en el armazón de la Seguridad Pública ésta se caracteriza como una amenaza a la integridad de las personas y del patrimonio.

Seguridad Ciudadana

La perspectiva de Seguridad Ciudadana surgió en América Latina, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, teniendo como principio la puesta en marcha integrada de políticas sectoriales a nivel local (MARTIN et al., 2004). El concepto de Seguridad Ciudadana comenzó a aplicarse en Colombia, en 1995, y, siguiendo el éxito alcanzado en aquel país en la prevención y control de la criminalidad, pasó a adoptarse entonces en otros países de la región.

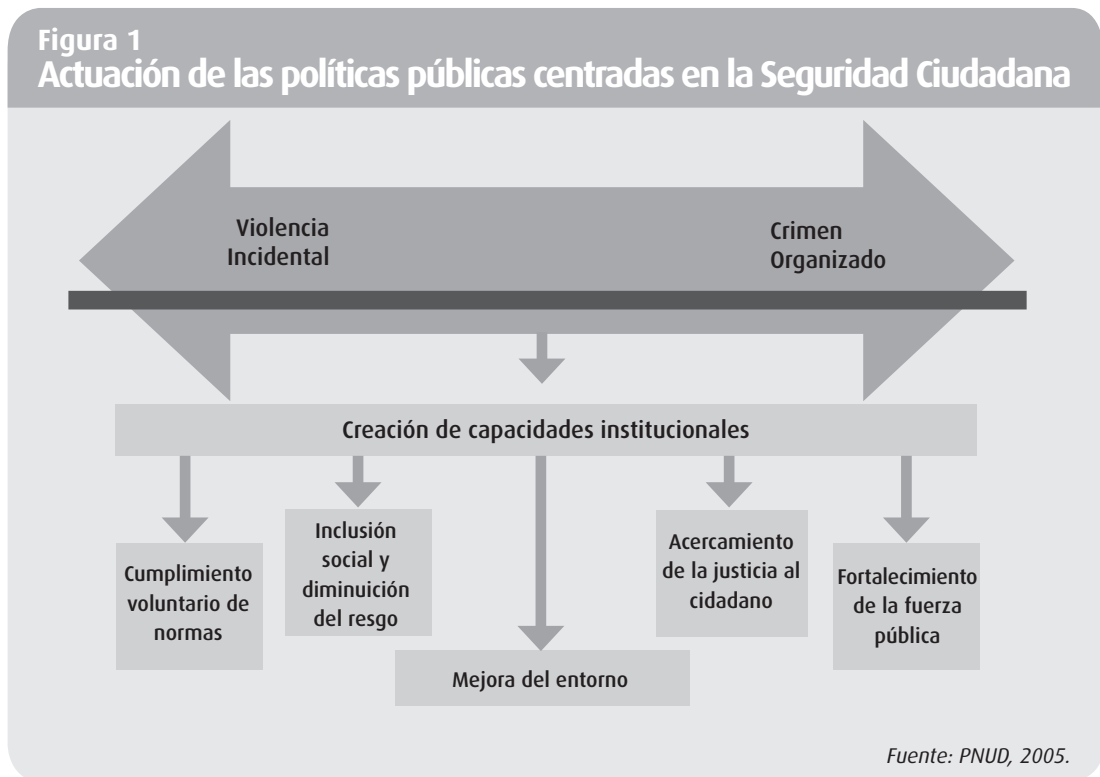
El concepto de Seguridad Ciudadana parte de la naturaleza multicausal de la violencia y, en este

sentido, defiende la actuación tanto en el espectro del control como en la esfera de la prevención, por medio de políticas públicas integradas en el ámbito local. De esta forma una política pública de Seguridad Ciudadana implica varias dimensiones, reconociendo la multicausalidad de la violencia y la heterogeneidad de sus manifestaciones.

Una intervención basada en el concepto de Seguridad Ciudadana necesita, necesariamente involucrar a las varias instituciones públicas y a la sociedad civil, en la consumación de acciones planificadas a partir de los problemas identificados como prioritarios para la disminución de los índices de violencia y delincuencia en un territorio, englobando iniciativas en diversas áreas, tales como educación, salud, ocio, deporte, cultura y ciudadanía, entre otras. Según este modelo están definidas cinco categorías principales de intervenciones (PNUD, 2005, p.9):

- las dirigidas al cumplimiento voluntario de normas;
- las que buscan la inclusión social y la disminución de factores de riesgo (alcohol, drogas, armas, etc.);
- las que tienen como propósito la mejora de los contextos urbanos asociados al miedo y al peligro real (recuperación de espacios públicos);
- las que facilitan el acceso de los ciudadanos a mecanismos institucionales y/o alternativos de resolución de conflictos;
- las que están centradas en la construcción de capacidades institucionales, mejora de la eficacia policial y de las autoridades ejecutivas o judiciales y de la confianza de los ciudadanos en dichas instituciones.

La figura 1 ilustra los pilares de esa perspectiva conceptual.



En Brasil, es posible notar intentos de acercamiento a este concepto en los últimos años. En 2003, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública inició el proyecto de cooperación técnica “Seguridad Ciudadana” junto con las Naciones Unidas y con la colaboración de técnicos colombianos que iniciaron la implementación del concepto en su país. Esta iniciativa marca el inicio de la transición hacia un nuevo paradigma en seguridad. No obstante, como se ha puesto de relieve anteriormente, la adopción de un nuevo marco conceptual no significa su inmediata materialización en forma de políticas públicas.

Es importante observar también una característica actual de la seguridad en el país, que influye en la transición entre paradigmas. A pesar de la prerrogativa de articulación de políticas nacionales de seguridad conferida al Ministerio de Justicia, como la característica federativa de Brasil confiere autonomía a los estados en la conducción de las políticas de seguridad en sus territorios, se puede afirmar que este nuevo paradigma está presente de forma más o menos intensa en las diferentes unidades de la federación.

Una reflexión semejante puede aplicarse a otra política gubernamental más reciente: el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci). Algunas premisas conceptuales adoptadas por esa política demuestran indicios de profundización de la transición rumbo al nuevo paradigma aquí examinado. No obstante, es importante recordar nuevamente que el esqueleto conceptual o el paradigma que influye en el dibujo de políticas no corresponde necesariamente a sus resultados prácticos. En este sentido, a pesar de respetarse la mayor convergencia conceptual de las políticas de se-

guridad más recientes con el paradigma de la Seguridad Ciudadana, aun quedan varios desafíos para la ejecución de esta perspectiva.

Al examinar las características del paradigma de Seguridad Ciudadana, especialmente cuando se comparan a aquellas existentes en las perspectivas presentadas anteriormente (Seguridad Nacional y Seguridad Pública), se nota un gran cambio conceptual. En la perspectiva de la Seguridad Ciudadana, el foco es el ciudadano y, en este sentido la violencia se percibe como los factores que amenazan el gozo pleno de su ciudadanía. En otras palabras, permanece la protección de la vida y de la propiedad ya presentes en el paradigma de Seguridad Pública, pero se avanza rumbo a la protección plena de la ciudadanía.

En cuanto a la forma de abordaje de esa violencia se da un nuevo impulso a la importancia de la prevención, que compone, junto a las iniciativas de control, una estrategia múltiple de tratamiento.

Otra diferencia importante está en la distribución de responsabilidades y competencias para prevenir la violencia. La perspectiva de la Seguridad Ciudadana defiende un abordaje multidisciplinar para hacer frente a la naturaleza multicausal de la violencia, en la que las políticas públicas multisectoriales se implementan de forma integrada, con especial atención a la prevención de la violencia. En este sentido, una política pública de Seguridad Ciudadana debe contar no sólo con la actuación de las fuerzas policiales, sino que ha de reservar también un espacio importante a las diversas políticas sectoriales, como educación, salud, deporte, cultura, etc.

No obstante, las políticas sectoriales en el ámbito de políticas de Seguridad Ciudadana poseen un diferencial: se elaboran e implementan con especial atención a la prevención de la violencia. En este sentido, una política de educación que forme parte de una estrategia de Seguridad Ciudadana deberá tener como destinatarios, por ejemplo, a jóvenes en situación de riesgo en comunidades vulnerables.

Es imprescindible destacar también el papel conferido a los municipios y ciudadanos en la implementación de una política de Seguridad Ciudadana. En contraste con el paradigma anterior, en que las acciones son de competencia principalmente de las instituciones policiales federales, en la perspectiva de Seguridad Ciudadana, además del papel de suma importancia de las instituciones policiales, se le confiere también un espacio de actuación al municipio, principalmente en la gestión local de las políticas sectoriales que se ocupan de la prevención de la violencia.

La comunidad también tiene un papel destacado en este proceso: la gestión local de la seguridad acerca a los ciudadanos a la ejecución de la política permitiéndoles una mayor actuación en el tema y confiriendo mayor legitimidad a las acciones. Las acciones comunitarias adquieren un papel destacado en este concepto y la construcción de una cultura ciudadana en la comunidad, incluyendo el respeto a las normas de convivencia y la resolución pacífica de conflictos, es uno de los pilares de las acciones de prevención.

Análisis comparado: núcleos paradigmáticos en contraste

Con el objetivo de comprender mejor los tres paradigmas de seguridad aquí examinados, tras la breve descripción realizada anteriormente, se eligieron seis categorías de análisis, presentadas en los cuadros que aparecen a continuación y que ayudan a identificar el núcleo paradigmático de las perspectivas estudiadas.

Cuadro 1
Seguridad Nacional

Dimensión de análisis	Descripción
1. Objetivo	Protección de los intereses nacionales, asociados a las preferencias de los detentores del poder.
2. Contexto histórico	Dictadura militar.
3. Concepto de violencia	Amenaza a los intereses nacionales, soberanía y orden público. Actos contra el Estado y élite en el poder.
4. Papel del Estado	Eliminación de cualquier amenaza a los intereses nacionales, pudiendo adoptarse cualesquiera medios para el alcance de ese objetivo. Foco en la actuación de las Fuerzas Armadas.
5. Papel de los individuos	Sumisión plena a los intereses nacionales, definidos por la élite en el poder. Los individuos no participan de las decisiones. Abolidos los derechos.
6. Estrategia de política pública	Servicio de informaciones e inteligencia para la identificación de acciones potencialmente amenazadoras al orden e intereses nacionales. Creación de instituciones de represión a cualquier acto percibido como subversivo.

Cuadro 2 Seguridad Pública

Dimensión de análisis	Descripción
1. Objetivo	Preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio.
2. Contexto histórico	Redemocratización del país, elaboración de una nueva Constitución, fortalecimiento de la ciudadanía, movimiento de descentralización y fortalecimiento de las competencias de estados y municipios.
3. Concepto de violencia	Amenaza a la integridad de las personas y del patrimonio.
4. Papel del Estado	Control y prevención de la violencia. No obstante, se le da mayor atención a las estrategias de represión de la violencia. Papel preponderante de las instituciones policiales en la implementación de la política de seguridad.
5. Papel de los individuos	El derecho al voto se restablece. El texto constitucional menciona que la seguridad es papel de todos. No obstante, en la práctica, los individuos poseen poca participación en la política. Individuos como beneficiarios de las políticas de seguridad.
6. Estrategia de política pública	Foco en la actuación policial, principalmente en estrategias de control de la violencia. Papel central de los estados en la implementación de las políticas de seguridad, con el establecimiento de directrices principales por parte de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública. Sistema Único de Seguridad Pública: estrategia de articulación entre los estados e integración de informaciones y acciones.

Cuadro 3 Seguridad Ciudadana

Dimensión de análisis	Descripción
1. Objetivo	Promoción de la convivencia y la ciudadanía, previniendo y controlando la violencia.
2. Contexto histórico	Consolidación de los derechos de ciudadanía. Fortalecimiento de la participación social y de la actuación de la sociedad civil. Crecimiento de la violencia, exigiendo formas más efectivas de prevención y control.
3. Concepto de violencia	Factores que amenazan el gozo pleno de la ciudadanía por parte de los individuos. La violencia es multicausal, por eso exige una estrategia multisectorial de prevención y control.
4. Papel del Estado	Implementación de políticas sectoriales articuladas, con foco en el ámbito local. El gobierno federal, los estados y los municipios poseen un papel en este proceso. Además de las instituciones policiales, las instituciones encargadas de las políticas sociales también participan de la política. Se le confiere una nueva importancia a la gestión local de la seguridad, en contraste con la perspectiva anterior que mantenía la esfera de actuación concentrada principalmente en el ámbito de los estados y federal.
5. Papel de los individuos	El ciudadano es central en esta perspectiva. El individuo es el centro de la política y su principal beneficiario. Posee un papel preponderante en la gestión local de las políticas de Seguridad Ciudadana.
6. Estrategia de política pública	Implementación de políticas sectoriales integradas centradas en la prevención y el control de la violencia. Fomento a la participación de los ciudadanos y al desarrollo de acciones dirigidas a la comunidad.

Trayectoria de la evolución paradigmática en seguridad en el Brasil

Una vez hecha la descripción de los tres paradigmas en seguridad, resulta interesante hacer un breve examen de algunas tendencias que marcaron la trayectoria de las políticas públicas en Brasil en el periodo estudiado. Estas tendencias están directamente relacionadas con la Constitución de 1988, que representa un marco para la estructuración de las políticas públicas actuales. Se examinarán aquí especialmente las tendencias ligadas de forma más directa a las políticas públicas en el área social, pues se refieren más claramente a la evolución posterior de los paradigmas en seguridad, destacando:

- el reconocimiento y la ampliación de derechos de ciudadanía (políticos, civiles, económicos y sociales);
- la descentralización federativa;
- el debate sobre la universalización *versus* la focalización en políticas públicas.

La ampliación de los derechos de ciudadanía, intensificada con el fin de período dictatorial y fortalecida por la Constitución de 1988, le confiere un nuevo énfasis a la participación social en políticas públicas. Destacamos el papel del ciudadano no sólo como beneficiario, sino también como agente importante en la formulación y en el control social de políticas públicas. A partir del advenimiento de la nueva constitución se multiplicaron las experiencias participativas, especialmente los consejos de políticas públicas.

La constitución de 1988 también reforzó la descentralización federativa en la implementación de políticas públicas, especialmente cuando se consideran las políticas en el área social. Se enfatizó el papel de los estados y

municipios, notoriamente en las políticas de salud y educación.

Por último, la Constitución de 1988 dio énfasis a la universalización del acceso a las políticas públicas, pero ello sucedió en medio del debate sobre la importancia de la focalización de los esfuerzos en territorios y destinatarios más vulnerables. Este debate permanece en los ruedos con mayor poder de decisión en políticas públicas.

Pero, ¿cuál es la relación de esas tendencias con los paradigmas en seguridad? Es posible percibir que dichas tendencias aparecen de forma semejante en las transiciones paradigmáticas aquí examinadas. La Constitución de 1988 también es un marco para el área de seguridad, al consolidar una nueva perspectiva conceptual: la seguridad pública. En esta perspectiva, el movimiento correspondiente a la ampliación de los derechos de ciudadanía aparece reflejado en la reorientación del foco de seguridad: se establece claramente la diferencia entre Seguridad Nacional y Seguridad del Ciudadano. Los individuos toman fuerza como destinatarios de las políticas, en contraste con el paradigma anterior orientado a la soberanía y a los intereses nacionales.

La descentralización también aparece reflejada de cierta forma en esta transición paradigmática inicial. En la perspectiva de la Seguridad Nacional, el protagonismo era conferido a las Fuerzas Armadas, de organización federal. En cambio, en la Seguridad Pública las policías, principalmente civiles y militares, de responsabilidad de los estados, asumen este papel preponderante.

La Constitución de 1988 también estableció la universalización del acceso a la política

como principio del área de seguridad, al resaltar, en su artículo 144 que la seguridad pública es deber del estado y derecho y responsabilidad de todos. Al contrastar este posicionamiento con el vigente durante el período dictatorial, se puede percibir claramente la diferencia: en la perspectiva de la Seguridad Nacional, la política de seguridad tenía como principal beneficiario al Estado y no al ciudadano.

Después de este primer análisis, se podría concluir que las tendencias examinadas, que poseen como marco la Constitución de 1988, surgen de forma idéntica en la evolución de las políticas sociales y en la transición paradigmática en seguridad. No obstante, la continuidad de este análisis, ahora ya abarcando las características del paradigma de Seguridad Ciudadana, permite una conclusión adicional: la evolución de los paradigmas de seguridad siguió un ritmo distinto, de maduración más lenta, que aquel observado en otras políticas del área social.

Cuando se observa el paradigma en salud actualmente consolidado, se percibe que, en el momento del advenimiento de la Constitución, éste ya había alcanzado un grado de madurez, lo que permitió su universalización, descentralización articulada y organización de una estructura participativa, en línea con el fortalecimiento de los derechos de ciudadanía, con un importante papel desempeñado por los consejos. Dado el avance de este modelo, el Sistema Único de Salud, característico de este paradigma, fue inclusive adoptado como inspiración para la concepción del sistema Único de Seguridad Pública (Susp). No obstante, el fortalecimiento de algunos elementos presentes en el SUS, que también

caracterizaban la concepción inicial del Susp, no se manifestó plenamente en el paradigma de Seguridad Pública, pero sí en la perspectiva de la Seguridad Ciudadana.

En la Seguridad Pública, la descentralización alcanza solamente el nivel de los estados, mientras en la Seguridad Ciudadana se da un nuevo énfasis a la gestión local en seguridad y la actuación municipal pasa a ser fundamental para la aplicación de ese concepto. Lo mismo sucede con la participación social. En la Seguridad Pública, existe la idea de instauración de consejos, pero en la Seguridad Ciudadana la participación social es central: el individuo es el centro de la política y su principal beneficiario, poseyendo un papel preponderante en la gestión local de las políticas de Seguridad Ciudadana. La participación extrapola aquí los espacios institucionales de los consejos, pasando a ser vista como un cambio cultural.

Sobre la universalización de la política, la Seguridad Pública ya resalta la importancia de que ésta esté al alcance de todos los individuos. No obstante, en la Seguridad Ciudadana, perdura el concepto de universalización, pero de forma combinada con la focalización de determinadas acciones, privilegiando públicos y factores de riesgo para la prevención de la violencia.

Al observarse la trayectoria paradigmática en seguridad, se constata que algunas de las tendencias centrales para las políticas públicas del área social comienzan a profundizarse solamente con el advenimiento de la perspectiva de Seguridad Ciudadana. En otras palabras, la nueva tendencia paradigmática en seguridad –la Seguridad Ciudadana– incorpora y profundiza en características que ya están presentes en otras políticas públicas

en Brasil. Por ello se resalta la manifestación tardía de esas tendencias, cuando se compara a otras políticas, principalmente en el área social. En consecuencia, su madurez también se da solamente en un periodo posterior, lo que acarrea algunos límites a la aplicación práctica de esa perspectiva conceptual, como veremos a continuación.

Consideraciones finales: avances y límites rumbo a un nuevo paradigma

La identificación y el análisis de los principales elementos que componen las perspectivas de Seguridad Nacional, seguridad Pública y Seguridad Ciudadana permiten observar una interesante trayectoria paradigmática en la formulación de políticas públicas de seguridad en el país.

En ese análisis comparado, se percibe la tendencia creciente de la influencia de la perspectiva conceptual de Seguridad Ciudadana, que se distingue de las otras dos aquí examinadas, principalmente en lo que respecta a su metodología multidimensional de abordaje del problema de la violencia, así como en la actuación de los municipios y en el papel preponderante conferido al apoderamiento y participación de los ciudadanos en la gestión local de las políticas de Seguridad Ciudadana.

No obstante, a pesar de que esta perspectiva ya está presente en Brasil de forma conceptual, su aplicación integral en todos los estados aún no se ha dado, permaneciendo la demanda de difusión del concepto, así como su correspondiente transposición práctica.

Esta difusión es naturalmente lenta, pues tropieza muchas veces con visiones de mundo arraigadas en las instituciones policiales –centra-

das en la preponderancia de esas instituciones en la implementación de las políticas de seguridad, identificando las políticas sociales como elementos ajenos a la esfera de la seguridad– y en una perspectiva operacional-represiva. Pero esta barrera cultural no se restringe a las instituciones de seguridad; muchos de los sectores encargados de las políticas sociales presentan también resistencia en relación con un trabajo articulado. Además de ello, la comunidad muchas veces no se da cuenta de la importancia de su colaboración para la prevención de la violencia, puesto que un paradigma reina no sólo sobre los que toman las decisiones, sino también sobre el pueblo.

Otros factores que dificultan la plena asimilación de la perspectiva en el país corresponden a la característica centralizada de la administración pública y a la inexistencia de la práctica de actuación de los municipios en temas de prevención y control de la violencia. Como las policías civil y militar son de responsabilidad de los gobiernos de los estados, no se asocia una competencia a los municipios en la implementación de políticas públicas orientadas a la prevención y control de la violencia. Esta perspectiva cambia al destacarse el papel de las políticas sectoriales en la política de Seguridad Ciudadana y también en el estímulo a la participación de los ciudadanos en esa política.

Con relación al concepto de actuación integrada de las instituciones encargadas de la formulación e implementación de políticas sectoriales (educación, salud, cultura, deporte, etc.) es importante mencionar otra dificultad: la actuación pulverizada de los diversos sectores gubernamentales, con baja percepción del papel de esas instituciones sectoriales en políticas de seguridad. Estas características

exigen un gran esfuerzo de gestión y sensibilización para el papel de las distintas áreas y esferas gubernamentales en una política de Seguridad Ciudadana.

Mientras tanto, como políticas basadas en el paradigma de Seguridad Ciudadana, requieren necesariamente la integración de políticas sectoriales. El Estado tiene ahí una oportunidad de aprendizaje en cuanto a la gestión integrada de políticas públicas. Esta contribución ayudaría a combatir un problema recurrente en el país: la fragmentación de las políticas públicas. En cambio, en lo concerniente al estímulo de la participación de los ciudadanos, la perspectiva de Seguridad Ciudadana exige también un refuerzo de la gestión local de seguridad, en que

los ciudadanos deben desempeñar un importante papel, ofreciendo subsidios para la formulación de políticas públicas (que deben estar de acuerdo con las necesidades de la comunidad) y su seguimiento. Este papel puede ser desempeñado, por ejemplo, por los Consejos de Seguridad Pública, ya existentes en muchas localidades y que cuentan con representantes de la comunidad, pero que exigen un fortalecimiento y sensibilización en cuanto a los aspectos de la perspectiva de Seguridad Ciudadana.

De este modo, la asimilación definitiva de este nuevo paradigma y su transposición en prácticas de políticas públicas, debido a que exigen un cambio cultural, requieren mayor tiempo y esfuerzo.

-
1. Ver Peralva (2000), Soares (2000) y Adorno (1995).
 2. Ver Costa (2004).
 3. Para mayores informaciones, ver: <<http://www.mj.gov.br>> .

Referencias bibliográficas

ADORNO, S. Violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. **Sociedade e Estado**, v. 10, n. 2, p. 299-342, 1995.

_____. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003.

BORGES, N. (2003), A doutrina de Segurança Nacional e os governos militares. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. (Orgs.) **O Brasil republicano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988.

COSTA, A. Reformas institucionais e as relações entre a polícia e a sociedade em nova Iorque. **Sociedade e Estado**, v. 19, p. 45-65, 2004.

KANT DE LIMA, R. et al. Constituição e segurança pública: exercício de direitos, construção de verdade e administração de conflitos. In: OLIVEN, R. et al. (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec e Anpocs, 2008, p. 152-190.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 3ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LIMA, R. S. de; PAULA, L. de. (Orgs.). **Segurança pública e violência**: o Estado está cumprindo seu papel? São Paulo: Contexto, 2006.

MARTIN, G.; CEBALLOS, M. **Bogotá**: anatomia de uma transformação – políticas de Segurança Cidadã (1995-2003). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2004.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. United States: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, A. S. S. et al. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: Ilanud, 2002.

OLIVEIRA, E. **As Forças Armadas**: política e ideologia no Brasil (1964-1969). Petrópolis: Vozes, 1976.

PERALVA, A. **Violência e democracia**: o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PIERANTI, O. P.; CARDOSO, F. dos S.; SILVA, L. H. R. da. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 1, p. 29-48, 2007.

PINHEIRO, P. S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, v.9, n.1, p. 43-52, 1997.

PNUD. **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina**: marco conceitual de interpretação-ação. Brasília, 2005. Mimeografado.

POPPER, K. **Conjecturas e refutações**. Tradução Sérgio Bath. 3ª. Ed. Brasília: Editora UnB, 1982.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVA, P. L. B. Serviços de saúde: o dilema do SUS na nova década. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 1, p.69-85, 2003.

SOARES, L. E. Uma interpretação do Brasil para contextualizar a violência. In: PEREIRA, C. A. et al. (Orgs.). **As linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2000, p. 23-46.

_____. Segurança municipal: sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, J. (Org.). **Prevenção da violência**: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.3, 2005, p.15-44.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, n. 16, p. 20-45, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Avaliação do Programa Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília, TCU, 2005.

ZALUAR, A. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, v.13, n. 3, p.3-17, 1999.

Paradigmas de seguridad en Brasil: de la dictadura a nuestros días

Moema Dutra Freire

Resumo

Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias

Para melhor compreender a dinâmica atual da violência e as alternativas de políticas públicas disponíveis para sua prevenção e controle, é imprescindível retomar a reflexão sobre o histórico das políticas de segurança no país. Considerando as múltiplas possibilidades de especialização e diferenciação das instituições e suas respectivas formas de atuação, a configuração exata escolhida em determinado local e período estará fortemente relacionada aos conceitos e paradigmas que são a base da formulação da política pública de segurança. Dessa forma, este artigo realiza uma análise histórica e propõe a caracterização de três paradigmas que influenciaram a formulação de políticas de segurança desde a ditadura militar até hoje: a Segurança Nacional, a Segurança Pública e a Segurança Cidadã. São apresentadas as características fundamentais de cada um dos paradigmas, bem como uma análise comparada dos elementos que formam o núcleo paradigmático dessas três perspectivas conceituais. Segue-se o exame da trajetória que caracterizou a transição entre paradigmas, adotando-se como marcos o advento da Constituição de 1988 e as tendências em políticas públicas que acompanharam a promulgação da Constituição. Por fim, é realizado o debate sobre os desafios e limites à aplicação prática da nova tendência paradigmática examinada: a Segurança Cidadã.

Palavras-Chave: Segurança Pública. Segurança Nacional. Segurança Cidadã. Políticas públicas.

Abstract

Security paradigms in Brazil: From the dictatorship to our times

In order to better understand the current dynamics of violence and the alternatives in public policies available for its prevention and control, it is indispensable to go back to the background of the country's security policies. Considering the numerous possibilities for specializing and differentiating institutions and their respective manners of acting, the exact configuration selected in a certain place and period will be strongly related to the concepts and paradigms which form the base for devising a public security policy. Hence, this article performs a background analysis and proposes a definition of three paradigms that influenced the creation of security policies from the military dictatorship until our times: National Security, Public Security, and Citizen Security. The basic nature of each one of these paradigms is submitted, as well as a comparative analysis of the elements forming the paradigmatic core of these three conceptual perspectives. This is followed by an examination of the direction that defined the transition between paradigms, employing as milestones the advent of the 1988 Constitution and the trends in public policies that arose from the Constitution's enactment. In conclusion, a debate is held on the challenges and limits to the practical application of the new paradigmatic trend under examination: Citizen Security.

Keywords: Public Security. National Security. Citizen Security. Public policies.

Fecha de recepción: 12/01/09
Fecha de aprobación: 22/06/09

Avances en la democracia brasileña: la participación de la sociedad civil en la Conferencia Nacional de Seguridad Pública

Marcelo Ottoni Durante

Marcelo Ottoni Durante es doctor en Ciencias Humanas por la Universidad Federal de Minas Gerais.

 marcelo.duarte@mj.gov.br

Wilquerson Felizardo Sandes

Wilquerson Felizardo Sandes es teniente coronel de la Policía Militar de Mato Grosso y doctorando en Educación.

 wilquerson.sandes@mj.gov.br

Resumen

En este artículo se comparten con el lector algunas impresiones sobre el tema Estado y sociedad civil en el escenario de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública (Conseg). Inicialmente, se contextualiza la agenda nacional de seguridad pública con una orientación de acciones centrada en la prevención contra la violencia y la criminalidad. Se presentan conceptos sobre sociedad civil, con diferentes definiciones y procesos, tales como asociacionismo, red de solidaridad, integración social y espacio de transformaciones políticas. Al final, se incluyen algunas reflexiones sobre la participación social relacionada con los objetivos propuestos por la Conseg.

Palabras Llave

Seguridad pública. Sociedad civil. Prevención y control.

En la trayectoria histórica sobre la lucha contra la violencia y la criminalidad, la sociedad moderna delegó en el Estado el “monopolio de la fuerza” por medio de instrumentos de vigilancia, control y pacificación de los espacios públicos. En este contexto, se le atribuyó a un actor externo a la sociedad la responsabilidad de regular la conducta de los individuos de manera que se promoviesen la uniformidad y la estabilidad en la convivencia social.

Al crearse un monopolio de fuerza, se crean espacios pacificados, que normalmente están libres de actos de violencia [...] En ellas el individuo está protegido principalmente contra ataques súbitos, contra la violencia física en su vida. Pero, al mismo tiempo, se le fuerza a reprimir en sí mismo cualquier impulso emocional para atacar físicamente a otra persona (ELIAS, 1994).

El monopolio de la fuerza, en sentido estricto, está protagonizado por diversas instituciones estatales, destacándose aquellas que ejercen funciones de policía. Según De Freitas (1987), el término policía comprende la actividad estatal que se ocupa de la defensa de los intereses de la colectividad concernientes a la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas. Es el poder que por ley se le asegura al Estado para la defensa del interés colectivo, condicionando o restringiendo el uso y gozo de los derechos individuales que afecten al bienestar social en un sentido más amplio.

En las últimas décadas, el agravamiento del problema de la violencia,¹ en términos tanto de la incidencia de sucesos criminales o delictivos como de la sensación de inseguridad de la población,² y el reconocimiento de que las acciones de seguridad pública a las que el Estado ha dado prioridad (normalmente las típicas de la policía) no lograrían de alcanzar resultados satisfactorios han llevado a un crecimiento continuo de las peticiones por reformas para ampliar la responsabilidad de la resolución del problema de la violencia más allá de los órganos de seguridad pública y, consecuentemente, el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en este contexto.

En Brasil, a partir de 1988, el control de la violencia y la criminalidad recibió un nuevo tratamiento constitucional. En el artículo 144, el tema de la seguridad pública es un deber del Estado, pero, al mismo tiempo, es un derecho y también una responsabilidad de todos. Así, la articulación entre el deber estatal y el derecho y la responsabilidad individual y colectiva dejó de centrarse sólo en la figura del Estado controlador y proporcionó un instigador desafío en el campo de la gestión pública brasileña, exigiendo la mediación entre el Estado y la sociedad en la resolución de los problemas de violencia.

La discusión de este artículo está puesta en la idea de que nuestra expectativa en cuanto a las formas de participación de la sociedad en este nuevo esfuerzo cambia en función de la forma como concebimos la sociedad civil. Por

ejemplo, la valorización del individualismo político y económico, característico de la seguridad privada en Brasil, ocurrido en las últimas décadas.³ De forma antagónica, la concepción habermasiana de sociedad civil, centrada en los procesos para la consecución de consensos y emancipación de la sociedad contemporánea, nos lleva a entender la sociedad como capaz de construir un proceso de participación política que pretenda la tranquilidad, la seguridad y la salubridad en el ámbito colectivo.

Teniendo en mente este desafío, se pretende, en este artículo, exponer una discusión sobre las formas de participación de la sociedad civil en la recién lanzada Conferencia Nacional de Seguridad Pública, que tendrá lugar en agosto de 2009, y cuyos objetivos principales son: recoger en la sociedad los principios de para la política nacional de seguridad pública y fortalecer a la sociedad no sólo como solicitante de las acciones gubernamentales, sino también como socia en la ejecución de las políticas públicas de seguridad.

Un nuevo abordaje del problema de la seguridad pública

El tema de la violencia está presente en nuestra vida cotidiana como un fenómeno multidimensional, que resulta y provoca impactos en los órdenes políticos, sociales, culturales y económicos. El científico Jean Claude Chesnais⁴ concluye que, en el medio urbano, varios factores contribuyen al aumento de la violencia: desigualdad y vulnerabilidad social; crisis del Estado, de la iglesia y de la familia; conflictos étnicos y desorden moral; crecimiento de las tasas de natalidad y expansión

desordenada de las ciudades; y crimen organizado sin fronteras, entre otros.

Ante esta multidimensión, la ejecución de las políticas de seguridad pública que está pausada solamente en las acciones típicas de la policía ha presentado resultados insignificantes. Aliada con éstas, es necesaria también la realización de otras acciones preventivas multisectoriales, que pretendan actuar sobre las causas de la violencia y la criminalidad, poniendo el acento en la educación, la salud, el desarrollo urbano, los servicios sociales, los medios de comunicación, la seguridad, la justicia y la sociedad civil, entre otras esferas sociales. Estas acciones preventivas pueden incluir la búsqueda de la reducción de la pobreza y de la desigualdad social, la disminución de la facilidad de acceso a las armas, las drogas y el alcohol, la priorización de la atención a jóvenes en situación de riesgo, la difusión de la resolución no violenta de conflictos, el aumento de las infraestructuras para la práctica de deportes y actividades culturales en espacios de convivencia saludables, la revitalización de espacios públicos, la implantación del monitoreo por video de espacios públicos, la reducción de riesgos por medio de la ingeniería urbana y una serie sinfín de otras acciones.

La violencia, tratada al mismo tiempo como problema de policía y social, ha sido objeto de programas del gobierno ejecutados por el Ministerio de Justicia, desde 2003, cuando se efectuó el lanzamiento del Sistema Único de Seguridad Pública (Susp). En 2007, este abordaje se enfatizó en el lanzamiento de Pronasci –Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía– (BRASIL, 2007), que reúne ac-

ciones de prevención, control y represión de la violencia, con una actividad dirigida a las raíces socioculturales del delito o del crimen. Las acciones desplegadas por el Pronasci siguen las directrices establecidas por el Susp, y tienen como eje central la articulación entre Unión, estados, municipios y la sociedad civil para la lucha contra la violencia y la criminalidad.

En 2008, pretendiendo consolidar la gestión democrática y participativa en la gestión de políticas de seguridad pública, se lanzó, en el ámbito del Pronasci, la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública (Conseg) (BRASIL, 2009). El actual modelo de gestión pública del gobierno federal, instituido por la reforma dirigista,⁵ atribuye a la sociedad civil un espacio fundamental en la resolución de los problemas públicos, valorando la creación de un ambiente de compañerismo entre el Estado y la sociedad en la gestión de las políticas públicas. La realización de conferencias y foros constituye una de las formas de puesta en marcha de este modelo de gestión y ya viene ocurriendo en algunas áreas, como en la salud y la educación, hace bastante tiempo. Pasados 13 años desde la implantación del modelo llamado dirigista, la Conseg constituye un marco histórico en términos de promoción de este proceso en el área de seguridad pública, debido a la articulación de los diversos niveles federativos. Entre las expectativas, el equipo organizador entrevisté que se tomarán importantes decisiones, de forma compartida, entre la sociedad civil, el poder público y los trabajadores del área.

Con anticipo a la celebración del acontecimiento principal, que ocurrirá en agosto de 2009, se están realizando varias etapas participativas en los ámbitos municipales y de los es-

tados, con la finalidad de auxiliar la orientación de propuestas para la etapa nacional de Brasilia. Con la pretensión de ordenar las discusiones en diversos niveles de la Conseg, se elaboró un documento orientador denominado texto base, estructurado en siete ejes temáticos:

- eje 1 - Gestión democrática: control social y externo, integración y federalismo;
- eje 2 - Financiación y gestión de la política pública de seguridad;
- eje 3 - Valorización profesional y optimización de las condiciones de trabajo;
- eje 4 - Represión cualificada de la criminalidad;
- eje 5 - Prevención social del delito y de las violencias y construcción de la cultura de paz;
- eje 6 - Directrices para el sistema penitenciario;
- eje 7 - Directrices para el sistema de prevención, atención de primeros auxilios y accidentes.

La concepción de la Conseg tiene como una de sus bases principales el concepto de participación social previsto en la Constitución Federal de 1988, centrado en la intervención de los actores sociales en una actividad dialógica, pretendiendo la formulación y la ejecución de las políticas públicas. En este contexto, como puede verse a continuación, las conferencias se consideran un mecanismo de promoción del diálogo entre el Estado y la sociedad civil.

[conferencias] Espacios de discusión amplia, en las cuales el gobierno y la sociedad, por medio de diversas representaciones, entablan un diálogo de forma organizada, pública y transparente. Forman parte de un modelo

de gestión pública participativa, que permite la construcción de espacios de negociación, la construcción de consensos, el poder compartido y la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil. (...) Sobre cada tema o área, se promovió un debate social que resulta en un balance y apunta a nuevos rumbos (BRASIL, 2009).

El texto base de la Consej enfatiza continuamente la importancia de la participación de la sociedad civil, resaltando la responsabilidad de la sociedad en todas las etapas del proceso de gestión de las políticas de seguridad pública: elaboración, ejecución, monitoreo y valoración de políticas públicas en el área.

Para garantizar la simetría en la relación entre sociedad y Estado, es necesario consolidar la cultura de gestión participativa. En ese sentido, hace falta no sólo fortalecer canales de diálogo, sino también garantizar la existencia de mecanismos de participación en las políticas de seguridad, tales como las conferencias y los consejos, para instituir una estrategia nacional de creación y fomento de espacios de gestión democrática en el área de seguridad pública (BRASIL, 2009).

De esta forma, la Consej propone una valoración del papel de la sociedad civil organizada en la gestión de las políticas de seguridad pública más allá del ámbito de control social. Por detrás de la idea de la formulación participativa de las políticas públicas se coloca la necesidad de que la sociedad, juntamente con otros actores militantes en derechos humanos, comunidades académicas, asociaciones comunitarias y profesionales de seguridad pública, asuma su respon-

sabilidad ante la necesidad de crearse un nuevo orden social, pautada fundamentalmente por la valorización de colectivismo.

Formas de participación social en la gestión de políticas públicas

La relación entre el Estado y la sociedad y, consecuentemente, las formas de participación social varían según las regiones del mundo y también en el tiempo. Para comprender el establecimiento de estas diferentes formas, puede explorarse el concepto de sociedad civil abordado a partir de cuatro matrices teóricas: la neotocquevilliana, la neoliberal, la habermasiana y la gramsciana. Vale destacar que el concepto de sociedad civil varía significativamente de acuerdo con el contexto político en que se ha creado (RAMOS, 2005). En el Cuadro 1 se presenta una síntesis de los conceptos de sociedad civil elaborados a partir de estas cuatro diferentes matrices.

Cada uno de estos conceptos abre un espacio diferenciado para la participación de la sociedad civil en la relación entre Estado y sociedad, pues cada uno de ellos se centra en una dimensión específica de esta relación.

A partir de la matriz neoliberal, se tiene un concepto de sociedad civil que valoriza el individualismo y, en este contexto, se puede esperar que la participación de la sociedad civil esté conforme con una lógica en que cada individuo o grupo de individuos estará velando por sus intereses particulares. En la matriz gramsciana, el concepto de sociedad civil enfatiza el papel de los aparatos represivos del Estado y de los aparatos privados de hegemonía, construyendo un ambiente donde la sociedad tiene que conformarse con aquello

Cuadro 1
Conceptos de sociedad civil a partir de diferentes matrices teóricas

Matriz	Definición	Ventajas	Inconvenientes
Neotocquevilliana	Un lugar habitado por organizaciones de asociación libre, de las cuales el ciudadano puede participar de acuerdo con intereses privados, vinculándose a otros por medio de ayuda mutua, espontánea, libre y voluntaria.	Destaca la importancia del asociacionismo, como espacio de movilización social para la transformación de la realidad.	Proyecto conservador en el sentido de que contiene insatisfacciones populares, descartando el carácter transformador y clasista, pulverizando la participación y las luchas sociales.
Neoliberal	Focaliza la relación de estabilidad, provisión, confianza y responsabilidad social entre el Estado, el mercado y la familia. Tiene como sinónimo el concepto de tercer sector (asociaciones comunitarias, ONGs, movimientos sociales, fundaciones). Se limita a la concepción del bienestar, buscando tejer una red de solidaridad capaz de proteger a los más pobres. En esta lógica el Estado es el primer sector, el mercado es el segundo sector. La cuestión social se trata en el tercer sector, una relación público-privada (mercado-sociedad civil).	El tercer sector reforzaría a la sociedad civil, disminuyendo el poder estatal y su injerencia en la esfera privada, compensaría las políticas abandonadas por el Estado, estimularía redes de solidaridad local y voluntaria y promovería el desarrollo social.	Focaliza el individualismo liberal y los intereses de las clases dominantes.
Habermasiana	Espacio donde todas las instituciones y formas de asociación requieren una interacción comunicativa para su reproducción con procesos de integración social para acciones coordinadas dentro de sus fronteras. Lo que proporciona relaciones en la sociedad civil es la comunicación y el consenso. Valoriza la idea de un proyecto emancipador contemporáneo.	Ganancias de los movimientos sociales en términos de institucionalización de derechos, con conquistas históricas de los sectores más marginalizados, enfatizando el proceso de democratización.	Parte del no cuestionamiento del Estado y del mercado, es una continuación reflexiva del Estado de Bienestar Social.
Gramsciana	Conjuntos de organismos designados vulgarmente como privados, formados por organizaciones encargadas tanto de la elaboración como de la difusión de las ideologías hegemónicas, por medio de la dirección política y del consenso, comprendiendo el sistema escolar, iglesias, sindicatos, partidos políticos, organizaciones profesionales, medios de comunicaciones de masas. Está dissociada de la sociedad política, donde el conjunto de mecanismos a través de los cuales la clase dominante detenta el monopolio legal de la represión y de la violencia se identifica con aparatos de coerción bajo control de burocracias ejecutivas y policial-militares. Mientras la sociedad política posee aparatos represivos de Estado, la sociedad civil posee los aparatos privados de hegemonía.	Focaliza una lectura política, no sólo para entender la realidad, sino también para transformarla.	Determinismo, en cuanto a la negación de las demás matrices, consideradas sólo como un refuerzo del orden capitalista.

Fuente: Ramos (2005)

Avances en la democracia brasileña: la participación de la sociedad civil en la Conferencia Nacional de Seguridad Pública
 Marcelo Ottoni Durante y Wilquerson Felizardo Mendes

que la clase dominante ya ha decidido anteriormente. A partir de la matriz neotocquevilliana, se tiene un concepto de sociedad civil que destaca, por un lado, que la razón de que la gente quiera participar sería la lograr sus intereses, y por otro, la importancia del asociacionismo como espacio de movilización social para la transformación de la realidad. De esta forma, la participación social vence a la pasividad estipulada por la matriz neoliberal y gana espacio y autonomía para establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Por último, el concepto de sociedad civil de la matriz habermasiana, construido como apoyo para un proyecto de emancipación de la sociedad civil ante las formas asumidas por el Estado y por el mercado en el mundo contemporáneo, aporta una perspectiva más activa de sociedad civil en el sentido de que supera la pasividad y la concepción de que la gente actúa solamente porque pretende satisfacer sus intereses privados.

Como puede verse, cada uno de estos conceptos acentúa diferentes dimensiones del orden social y, por esta razón, se cree que la integración de estas diferentes perspectivas puede ayudar en la obtención de una mejor comprensión de cómo el proceso de participación social puede ocurrir en el ambiente de la conferencia. El punto de vista neoliberal nos hace valorizar una percepción de la sociedad moderna occidental, en la que la gente tiende siempre a poner por delante la atención a sus intereses particulares en sus acciones en el ambiente social. En cambio, el punto de vista gramsciano proporciona la percepción de que las relaciones de poder, en general, provocan que los procesos de consulta colectiva asuman un carácter mucho más asociado a la imposición que a la negociación de una idea o propuesta de acción. Frente a estas

dos concepciones sobre la sociedad moderna accidental, se concluye este artículo levantando una discusión sobre las condiciones que deberían estructurarse para que la conferencia constituya efectivamente un momento histórico en la reforma de la relación entre el Estado y la sociedad que aún prevalece en el área de la gestión de políticas de seguridad pública en Brasil.

Conclusión: participación social en la Conferencia Nacional de Seguridad Pública

La iniciativa gubernamental de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública trasluce un esfuerzo de retomar la participación de la sociedad civil en la lógica de constitución de un Estado civilizado, rompiendo con el viejo modelo ideológico de Estado autoritario. Como fue estipulado por Cohen y Arato (2000), sería como una “resurrección de la sociedad civil”, por medio de la construcción de una red de grupos y sociedades, abriendo un espacio de reflexión entre los individuos y el Estado, entre privados y públicos. Por detrás de esta concepción está el derecho a discutir abiertamente las cuestiones comunes de la sociedad y actuar en público en la defensa de intereses comunes, añadiendo una noción significativa de autoexpresión para la representación de una identidad colectiva.

Además de tratar abiertamente con el poder de movilización y presión para los cambios, esta concepción valora también el ejercicio y el aprendizaje de ciudadanía. En cuanto al objetivo de fortalecer un ambiente de integración, cooperación y pactos políticos entre las instituciones y la sociedad civil con base en la solidaridad federativa, la Consej no sólo contribuirá al cambio

de políticas públicas, sino que también tendrá el papel virtuoso de constituir un ejercicio de ciudadanía para la sociedad civil, más precisamente una clase de redefinición de las reglas, de los jugadores y de las estrategias que rigen las relaciones entre estas dos áreas en el contexto de la seguridad pública. Se trata, por un lado, de una reconstrucción de la esfera pública, donde el Estado no tenga un protagonismo excluyente, ni el ciudadano cumpla un papel meramente pasivo en su triple carácter votante, contribuyente y de la participación social, en un proceso de creación “de nuevos espacios, actores, mecanismos y contrapesos sociales e institucionales inspirados en valores democráticos, con una agenda pública efectiva y equitativa para atender a las demandas y necesidades del conjunto de la sociedad” (OSZLAK, 1997).

Finalmente, en cuanto al objetivo de promover, cualificar y consolidar la participación de la sociedad civil, los trabajadores y el poder público en el ciclo de gestión de las políticas públicas de seguridad, se recurre al pensamiento de De Piero (2005). El autor comenta que, en el modelo democrático de Estado, se incentiva el proceso participativo creando espacios de actuación de la sociedad civil por medio de la concesión de protagonismo en la formulación y conducción de políticas públicas, donde el Estado se queda sin apoyo. En este contexto, la participación de la sociedad civil, en tesis, puede moldear aspectos clave de la sociedad en campos como la educación, la salud, la seguridad y el medio ambiente, entre otros.

Cabe alertar, sin embargo, de que estas concepciones de participación social y reformulación de la relación entre Estado y sociedad tendrán que

afrontar serios desafíos para ser plenamente efectivas, principalmente en un contexto marcado por la presencia de un Estado con características neoliberales.⁶ Se destacan, a continuación, algunos desafíos importantes que hay que enfrentar:

- En el mundo contemporáneo, prevalece un concepto de sociedad civil marcado por el conservadurismo, por el hecho de que la gente dé prioridad a la resolución de sus problemas particulares y por la ausencia de una visión más amplia para las transformaciones en las cuestiones políticas y económicas de la sociedad.
- Aparte del problema resultante del dominio de la lógica individualista como principio orientador de la acción de los miembros de la sociedad, otra cuestión, prevista por la matriz gramsciana, que merece ponerse de relieve es el hecho de que las relaciones de poder instituidas poseen un impacto directo sobre la forma como las personas comprenden el contexto donde viven. En función de sus intereses y de su poder, los grupos sociales dominantes actúan en el ruedo público para construir y mantener una realidad cognitiva y moral sobre la sociedad y sus problemas que legitima un orden social que les favorece. A diferencia de las situaciones de conflicto directo de poder, esta forma de control no se percibe fácilmente, pues aquello que no podemos imaginar no lo podemos querer.
- Un problema bastante práctico que hay que destacar, relacionado con la cuestión anterior, y que puede acarrear importantes inconvenientes en la consecución de los resultados previstos para la conferen-

cia es el hecho de que la sociedad brasileña aún posea poquísimas informaciones para orientar sus tomas de decisiones en el proceso de participación social en la gestión de las políticas públicas.

Estos tres desafíos pueden agruparse en la siguiente idea: la sociedad moderna occidental establece condiciones para llevar a cabo ese proyecto de “resurrección de la sociedad civil”, que favorecen el logro de resultados efectivos más en un contexto de gestión local de los problemas de seguridad pública que en un escenario nacional. El proyecto parece reflejar un modelo pensado dentro de los parámetros del poder local, en que los ciudadanos tendrían más oportunidades para informarse sobre aquello que sucede de hecho, controlar la ejecución de los servicios públicos y actuar de forma práctica en la sociedad con el Estado para la resolución de los problemas públicos. Por otro lado, en este contexto, constituye un gran desafío hacer que la participación social sea efectiva y consciente al tener que tratar con parámetros de coordinación del servicio público en el ámbito nacional y con las medidas que hay que tomar para disminuir las diferencias y las desigualdades regionales.

La superación del modelo de relación entre Estado y sociedad actualmente vigente entraña un cambio cultural que no sucede de un día para otro. La realización periódica de conferencias contribuirá a la maduración continua de la democracia brasileña por medio de la creación de una cultura de ciudadanía. Los resultados de lo ya realizado hasta el momento en el ámbito de conferencias libres y conferencias municipales de la Conseg nos permiten ser bastante optimistas en relación con lo que se logrará con este proyecto. De manera generalizada, estas conferencias han puesto a representantes de la sociedad civil organizada, policías, guardias municipales, bomberos, funcionarios de prisiones, peritos, profesionales del área sanitaria, de la educación, secretarios estatales y municipales de la seguridad pública, entre otros actores, sentados en un mismo auditorio, discutiendo de forma respetuosa, ordenada y apasionada la construcción de una nueva forma de hacer seguridad pública, pauta por la ampliación de la responsabilidad para la promoción de la seguridad pública más allá de las policías, a través de la creación de un ambiente marcado por la sociedad y la transparencia y por la búsqueda de resultados efectivos sobre el problema de la seguridad pública.

1. *Entre 1980 y 2004, la incidencia de homicidios en Brasil prácticamente se triplicó, subiendo de 13 a 30 casos por 100.000 habitantes, aproximadamente un 5% de crecimiento al año (SIM/MS).*
2. *Una comparación internacional juntando datos de investigación de víctimas realizada en 34 países apunta que Brasil posee el mayor porcentaje de la población (cerca del 70%) que se siente insegura al andar sola por la noche (The Barbados Crime Survey 2002).*
3. *El número de profesionales de seguridad privada es seis veces superior al de profesionales de la seguridad pública y el total anual de gastos públicos en seguridad es inferior a la facturación anual de las empresas de seguridad privada (Senasp/MJ).*
4. *Contenido del curso Violencia, Prevención y Criminalidad, del Sistema EAD de la Senasp, MJ, 2006.*
5. *Emprendida por el gobierno federal (1995).*
6. *Según De Piero (2005), el modelo neoliberal cuenta con la esencial virtud de brindar una idea de orden, tanto para los estados nacionales como en la explicación de un proceso conjunto de desmoronamiento del socialismo y la configuración de un nuevo tipo de capitalismo con preponderancia del sector financiero mundial. La lógica del modelo es que el Estado recibe excesivas demandas, no responde de manera satisfactoria, genera ingobernabilidad, exigiendo reformas para disminuir expectativas.*

Referencias bibliográficas

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania**. 2007. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJF4F53AB1PT-BRIE.htm>>. Acesso em: 18 maio 2009.

_____. **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Texto-base. Brasília, 2009.

COHEN, J. L.; ARATO, A. **Sociedad civil Y teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 69-80.

DE FREITAS, M. M. Poder de polícia. **O Alferes**. Polícia Militar de Minas Gerais, ano 5, n. 14 jul/ago/set 1987. Imprensa Oficial, Belo Horizonte, p. 77-89, 1988.

DE PIERO, S. Nueva cuestión social: asistencialismo, desarrollo, contención. **Organizaciones de la sociedad civil,**

tensiones de una agenda en construcción. Buenos Aires: Paidós, 2005.

ELIAS, N. **Formação do Estado e civilização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, vol. 2, 1994.

OSZLAK, O. Estado y sociedad ¿Nuevas reglas del juego? **Reforma y Democracia, Caracas**, n. 9, CLAD, 1997.

RAMOS, L. C. S. **A sociedade civil em tempos de globalização: uma perspectiva neogramsciana**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Instituto de Relações Internacionais, 2005. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0310315_05_cap_04.pdf>. Acesso em: 16 maio 2009.

Avances en la democracia brasileña: la participación de la sociedad civil en la Conferencia Nacional de Seguridad Pública

Marcelo Ottoni Durante y Wilquerson Felizardo Sandes

Resumo

Avanços na democracia brasileira: a participação da sociedade civil na Conferência Nacional de Segurança Pública

Neste artigo são compartilhadas com o leitor algumas impressões sobre o tema Estado e sociedade civil no cenário da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg). Inicialmente, contextualiza-se a agenda nacional de segurança pública com direcionamento de ações com foco preventivo contra a violência e criminalidade. Apresentam-se conceitos sobre sociedade civil, com diferentes definições e processos, tais como associativismo, rede de solidariedade, integração social e espaço de transformações políticas. Ao final, são incluídas algumas reflexões sobre a participação social relacionada aos objetivos propostos pela Conseg.

Palavras-Chave: Segurança pública. Sociedade civil. Prevenção e controle.

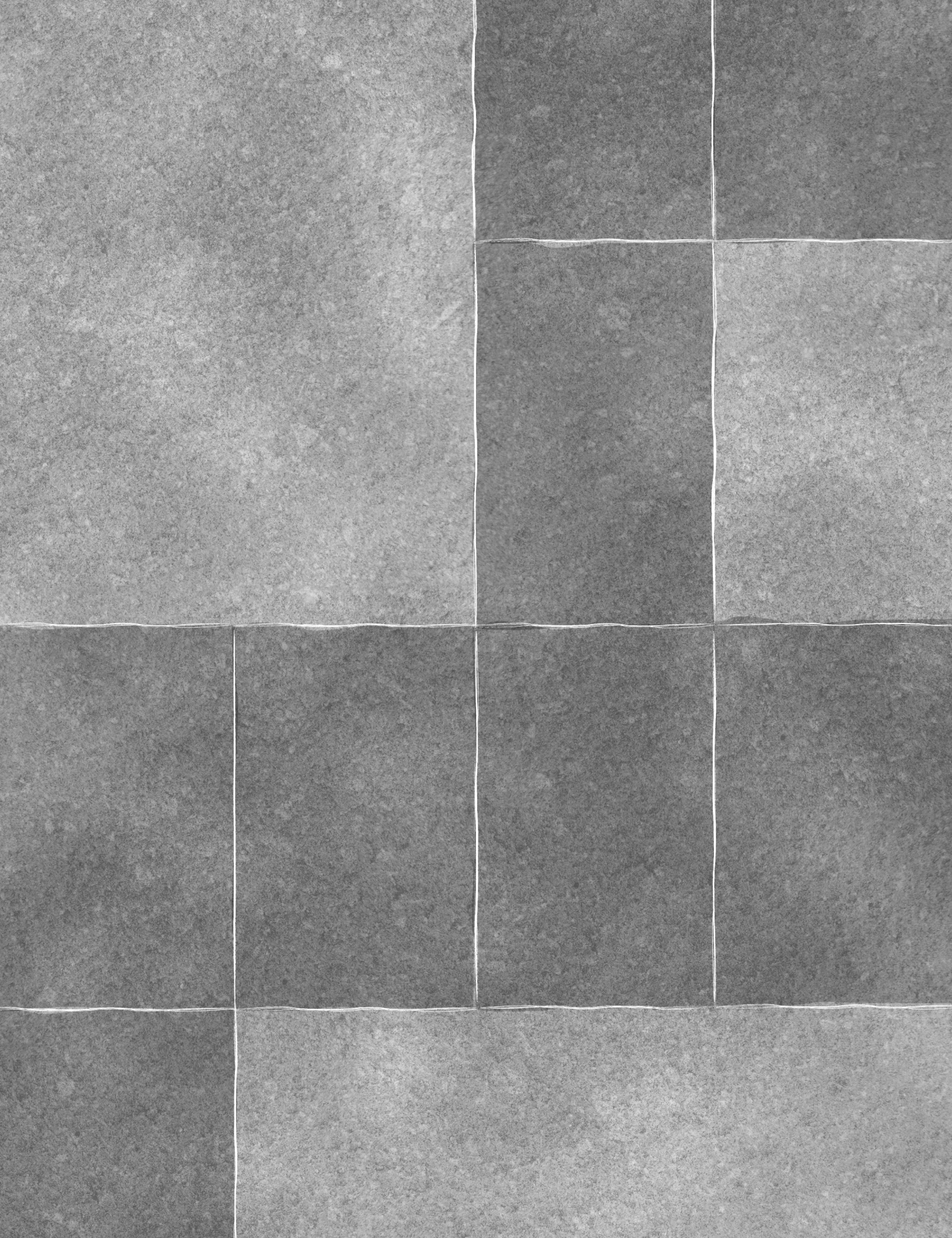
Abstract

Advances in democracy in Brazil: participation by civil society in the Public Security National Conference

In this article a number of impressions are shared with the reader on the subject State and civil society in the 1st Public Security National Conference (Conseg) scenario. Initially, a public security agenda is discussed with actions directed at preventive measures against violence and crime. Civil society concepts are described, with different definitions and processes such as associationism, solidarity network, social integration, and room for political change. At the end a number of considerations are included on social participation regarding the objectives proposed by the Conseg.

Keywords: Public security. Civil society. Prevention and control.

Fecha de recepción: 03/06/09
Fecha de aprobación: 26/06/09



Efectos simbólicos y prácticos del Régimen Disciplinar Diferenciado (RDD) en la dinámica de prisiones

Camila Caldeira Nunes Dias

Camila Caldeira Nunes Dias tiene maestría y es doctoranda en Sociología por la Universidad de São Paulo.

 camilanun@usp.br

Resumen

El Régimen Disciplinar Diferenciado (RDD) fue la principal medida del gobierno de São Paulo para combatir a la organización criminal llamada PCC (Primer Comando de la Capital). Sin embargo, dicha organización criminal continúa ejerciendo amplio control sobre la población carcelaria, revelando el fracaso del RDD para alcanzar su objetivo. Pese a ello, el RDD produce efectos simbólicos y prácticos fundamentales para comprender la dinámica de prisiones.

Palabras Llave

RDD. PCC. Organización criminal. Prisión.

El Régimen Disciplinar Diferenciado (RDD) es un instrumento del Estado que permite la imposición de un régimen de cumplimiento de la pena de prisión mucho más riguroso que el común.¹ Inexistente en la Ley de Ejecución Penal (LEP) original, de 1984, el RDD se creó en el Estado de São Paulo, en 2001, por la Resolución núm. 26, de la Secretaría de Administración Penitenciaria, y fue transformado en ley federal, e incorporado a la LEP, en 2003 (Ley 10.792/03). La primera megarrebeldión comandada por la organización Primer Comando de la Capital (PCC), en febrero de 2001, que alcanzó 29 unidades carcelarias y expuso públicamente una forma inédita de organización de presos en el sistema carcelario paulista, fue el elemento propulsor del RDD. En ese sentido, desde su creación, este régimen tiene una finalidad muy clara: aislar a los líderes de facciones criminales, con vistas a desarticular y debilitar estas organizaciones. No obstante, no ha logrado alcanzar este objetivo, vista la segunda megarrebeldión que alcanzó al Estado de São Paulo en 2006, en la cual 74 unidades carcelarias se rebelaron, demostrando el crecimiento y fortalecimiento del PCC no sólo en el sistema carcelario, sino también fuera de las prisiones, articulando centenas de ataques a las fuerzas del estado y llegando a la sociedad civil.²

Considerando el RDD a partir de un contexto social más amplio de cambio de los paradigmas del papel de la prisión y, principalmente, a partir de un punto de vista más específico, como

respuesta a las crisis ocurridas en el sistema carcelario paulista que impusieron al poder público enormes desafíos en términos de su capacidad de comando y control de las acciones y de los grupos activos en el interior de las prisiones, se pretende, en este texto, analizar los efectos simbólicos y prácticos de este dispositivo de control de la población carcelaria. En otros términos, el hecho de que el RDD no haya sido capaz de lograr los objetivos oficialmente pretendidos, de debilitamiento de las organizaciones que actúan en las prisiones, principalmente el PCC, no significa que se haya convertido en irrelevante desde el punto de vista de su impacto en la dinámica de prisiones. Así, este artículo procura delinear los efectos *efectivos* del RDD en las complejas relaciones entre el poder público, los liderazgos y la población carcelaria, que van mucho más allá –o acá– de aquellos oficialmente propagados.³

El RDD en el contexto de los nuevos paradigmas de control social

Según Garland (1999, 2001), han emergido nuevos modelos de control del crimen a partir de finales de los años 70 del siglo XX, estableciendo nuevas prácticas de control del comportamiento y de hacer justicia, modalidades de punición y concepciones de orden social. Para el autor, esos cambios deben comprenderse a partir de transformaciones sociales, políticas y económicas más amplias, que conformaron una estructura de relaciones sociales tejida por nuevas sensibilidades

culturales que redefinen el papel de las instituciones del sistema de justicia criminal, de las penas y de lo criminal. Entre las alteraciones fundamentales en la composición de este nuevo campo de control del crimen, está el cambio de pensamiento criminológico, que oscila entre una interpretación del crimen a partir de su banalización y una interpretación por la cual el criminal es el “otro”, completamente distinto a nosotros, con todas las implicaciones que esto conlleva en términos de los objetivos de las instituciones carcelarias.

La identificación del criminal como alguien destituido de humanidad y portador de una personalidad patológica y nociva para la sociedad, para la cual no hay tratamiento posible, recuperación o reducción, y ahora vista como espacio de segregación y exclusión. Ya no hay una pretensión de rehabilitar; sus objetivos más modestos, que consisten en punir e impedir a los criminales circular. Así, Garland (1999) apunta los dos registros en que operan las medidas punitivas en la actualidad: aquel propiamente punitivo, en el cual los símbolos de sufrimiento expresan la venganza social sobre el cuerpo del criminal, y el instrumental, adecuado a las exigencias de protección del público contra los elementos indeseables para la convivencia social.

Así, regímenes duros de encarcelamiento, como el RDD, son dispositivos de control, que, tal como describe Foucault (2000, p. 123-123), trabajan el espacio según el principio de la localización inmediata, disponiendo a cada individuo en su lugar, y en cada lugar un individuo, con el fin de evitar las pluralidades confusas, su circulación difusa y establecer presencias y ausencias, organizando un espacio analítico por medio de la disciplina. Con esa

penalidad perpetua, la disciplina jerarquizada y diferencia a los individuos, a partir de su naturaleza y de sus virtualidades.

El RDD, no obstante, contrariamente a los dispositivos disciplinarios descritos por Foucault (2000, p. 165), utiliza procesos para individualizar y marcar a los excluidos no para normalizarlos o corregirlos, sino, simplemente, para segregarlos e incapacitarlos. He aquí la diferencia esencial entre los dispositivos disciplinarios que tomaron forma en el proceso de consolidación de la sociedad industrial y los mecanismos de control actuales, de los cuales el RDD aparece como ejemplo paradigmático en Brasil.

La sociedad disciplinaria, tal como la describe Foucault (2000, p. 101) disponía de mecanismos de control con la finalidad de tornar los cuerpos dóciles y útiles. El aislamiento en celdas tenía la pretensión de provocar en el individuo la reflexión moral sobre su conducta y el arrepentimiento; el trabajo era un ejercicio de aprendizaje y técnica de conversión a una ética; se pretendía, así, reconstruir al *homo economicus*.

Conforme afirma Bauman (1999, p. 116-117), el control panóptico tuvo una función importante al concebir las prisiones como casas correctivas, cuyo propósito ostensivo era desarrollar hábitos que permitirían a los individuos volver a la convivencia social. Eran, antes de nada, fábricas de trabajo disciplinado. Hoy, apunta el autor, la cuestión de la rehabilitación se destaca por su irrelevancia, ya que los esfuerzos para llevar a los internos de vuelta al trabajo sólo tienen sentido si hay un trabajo

que hacer, condición inexistente actualmente. En este contexto, la prisión se constituye (y el RDD es la expresión más visible de esta orientación) como alternativa al empleo, esto es, como instrumento de neutralización de una parcela de la población que no es necesaria para la producción. La estrategia es hacer que los trabajadores olviden lo que pretendía enseñarles la ética del trabajo durante el auge de la industria moderna (BAUMAN, 1999, p. 120-121).

Las descripciones de dos prisiones norteamericanas ilustran cómo funcionan los dispositivos de esta tecnología de la exclusión e incapacitación. Bauman (1999, p. 116) describe la sofisticada prisión californiana, Pelican Bay, a partir de una entusiástica materia periodística:

La mayor parte del tiempo los internos lo pasan en “celdas sin ventanas, hechas de sólidos bloques de cemento y acero inoxidable [...] no trabajan en industrias de la prisión, no tienen acceso a recreación, no se mezclan con otros internos”. Incluso los “guardias están encerrados en garitas de control acristaladas, haciendo que la comunicación con los prisioneros se produzca a través de un sistema de altavoces” y raramente o nunca los ven. La única tarea de los guardias es cuidar de que los prisioneros permanezcan encerrados en sus celdas, es decir, incomunicados, sin ver ni ser vistos.

Tras visitar la prisión de Attica, localizada en Texas, Foucault (2003, p. 134) la describe en los siguientes términos:

[...] se trata únicamente [...] de un mecanismo enteramente singular de eliminación circular: la sociedad elimina enviando a la prisión a personas que la prisión quiebra, aplasta,

elimina físicamente. Una vez quebradas esas personas, la prisión las elimina libertándolas, reenviándolas a la sociedad. En esta, su vida en la prisión, el tratamiento que han sufrido, el estado en el cual salieron, todo concurre industriosamente para que, de modo infalible, la sociedad los elimine de nuevo, reenviándolos a la prisión, a la cual etc.

Aún en relación con Pelican Bay, Bauman (1999, p. 166) afirma que “Si no fuese por el hecho de que los prisioneros aún comen y defecan, las celdas podrían tenerse por ataúdes”. Foucault (2003, p. 134) complementa el análisis apuntando que “Attica es una máquina de eliminar, una especie de enorme estómago, un riñón que consume, destruye, tritura y después rechaza, y que consume con el fin de eliminar lo que ya se había eliminado”.

Alejando cualquier pretensión de rehabilitación, el RDD expresa la consolidación de esta orientación punitiva en Brasil, anclándose en una sólida base de apoyo social, habida cuenta de la inseguridad colectiva generada por las crisis que se organizaron dentro de los muros de las prisiones, pero que extrapolaron los mismos, alcanzando de lleno la credibilidad de las políticas de seguridad pública del gobierno paulista.

Crisis carcelaria y la producción de una ley ilegal

El sistema carcelario brasileño siempre convivió con prácticas autoritarias e ilegales, permaneciendo como procedimientos de rutinas las torturas y los malos tratos en las cárceles y presidios, a pesar del proceso de redemocratización del país en la década de los 80 (SALLA, 2003, 2006). En

la tentativa de regular las acciones y restringir el autoritarismo de los guardias de presidios —que en São Paulo se denominan agentes de seguridad penitenciaria (ASP)—, la Ley de Ejecución Penal (LEP) de 1984 previó algunos comportamientos de los presos que serían pasibles de sanción disciplinar, esto es, de castigo. El castigo consistía en el aislamiento del preso (o sea, en la prohibición del tiempo de recreación, de las visitas, de trabajo y de educación) durante 30 días, como *máximo*, y, aun, sólo en los casos de *faltas graves*.

De acuerdo con Carvalho y Freire (2005, p. 13), el Poder Ejecutivo, por medio de decretos, da nuevos significados a la idea de disciplina que aparece en la Ley de Ejecución Penal al instituir modelos anómalos de cumplimiento de pena, como es el caso del RDD. Éste, aunque tardíamente incorporado en la legislación brasileña, ha sufrido críticas de juristas y entidades comprometidas con el acatamiento de los derechos humanos. Aunque no se pretenda, aquí, proporcionar una discusión jurídica sobre el RDD, se apuntan, de forma resumida, las principales críticas que se han formulado en el sentido de su inconstitucionalidad.⁴

- *Ausencia de precisión terminológica para designar las conductas pasibles de penalización.* Se critica la utilización de términos vagos y genéricos en la definición de faltas graves desde que se formuló la LEP de 1984, por permitir a los gerentes de las prisiones un amplio espectro de interpretación y de inserción de conductas de los presos en esta categoría, aumentando la discrecionalidad y la arbitrariedad del estado en la imposición de castigos. Los cambios realizados en la LEP, con la edición de la Ley 10.792/03, ampliaron ese problema al establecer tres

hipótesis para la inserción del preso en el régimen diferenciado:

- práctica de hecho previsto como crimen doloso o cuando ocasione subversión del orden o disciplina internos;⁵
- tratarse de persona que represente *alto riesgo* para el orden y la seguridad del establecimiento penal o de la sociedad;⁶
- fundadas sospechas de implicación o participación en organizaciones criminales, cuadrilla o bandas.⁷

Se nota que estos dispositivos dan grandes márgenes a interpretaciones ambiguas. Las expresiones *alto riesgo* e incluso *organizaciones criminales* (que, hasta hoy, no está definida en el ordenamiento jurídico brasileño) son absurdamente genéricas para denotar la inclusión en un régimen de cumplimiento de pena extremadamente severo como el RDD.

- *Penalización de la sospecha.* De acuerdo con Gomes (2006), se puede obtener la condición de constitucional en la primera de las hipótesis formuladas más arriba, debido a que ya formaba parte de la antigua LEP y en consecuencia de un comportamiento concreto del agente. Sin embargo, según el autor, las situaciones contempladas en las otras dos hipótesis son absolutamente inconstitucionales. En primer lugar, nadie puede ser sometido a condiciones tan severas por ser *sospechoso* de algo; y, aún, si el individuo integra efectivamente alguna organización criminal él mismo deberá responder por ello en proceso criminal propio. Aplicarle otra sanción por lo mismo significa doble sanción.

- *Penalización del autor y no del hecho concreto.* Busato (apud CARVALHO; FREIRE, 2005, p. 22-23) afirma que los dispositivos referidos más arriba se orientan a la penalización de determinada clase de individuos y a no sus actos. Se trata del llamado “derecho penal del enemigo”, que desprecia a determinada clase de agentes como si fuesen no-ciudadanos y, por lo tanto, no-portador de derechos. En relación con los enemigos, el Estado deja de tener responsabilidad social, orientando sus mecanismos únicamente para contener su peligrosidad.⁸
- *Pena cruel y menosprecio a la integridad física y psicológica.* Gomes (2006) apunta también que la inconstitucionalidad del RDD reside en su aplicación práctica, esto es, en su duración, condiciones y modo de ejecución. Para el autor, la legalidad de la nueva LEP de 2003 estaría asegurada si la duración del internamiento del preso en régimen disciplinario fuese limitada a 30 días, conforme previsto en la LEP de 1984 para los casos de faltas graves. La LEP de 2003, sin embargo, al estipular el plazo de permanencia en el RDD en 360 días, prorrogable por igual periodo hasta el límite de 1/6 de la pena,⁹ choca enérgicamente con las garantías individuales contenidas en la Constitución en por lo menos tres puntos: se trata de determinación deshumana y degradante (art. 5º, III, de la Constitución Federal), cruel (art. 5º, XLVII, de la Constitución Federal) y que ofende la dignidad humana (art. 1º, III, de la Constitución Federal). También para Carvalho y Freire (2005, p. 23), el RDD asume el rasgo de pena cruel al imponer el aislamiento celular prolongado, promovien-

do efectos físicos y psíquicos devastadores, violando no sólo la Constitución Federal, sino también las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, de la ONU, de las que Brasil es signatario.

- *Solapamiento del principio de la progresión de la pena.* La idea de reintegración social, principio básico de la LEP, está directamente vinculada y es dependiente de la posibilidad de progresión de la pena. El RDD, al moldar una pena que puede ser casi integralmente cumplida en régimen cerrado, se topa directamente con el principio del desencarcelamiento progresivo y, concomitantemente, con la noción de “recuperación”, fijando claramente la idea de inhabilitación, debido a que no hay nada “más *inhabilitador* que la rigurosa sumisión a las técnicas de deterioración físico-psíquica engendradas por el modelo represivo del RDD, en el cual la celda de aislamiento celular asume el nítido semblante de sepulcro” (CARVALHO; FREIRE, 2005, p. 25).

Para algunas autoridades que se encargan directamente del sistema carcelario, el RDD aparece como un mal necesario, instrumento de control de algunos presos que, teniendo una condena demasiado larga y, por lo tanto, pocas perspectivas de futuro, no tienen nada que perder ni que temer. Asimismo, se trata, en la justificativa oficial, de la única forma de desarticular a las organizaciones criminales. De acuerdo con el fiscal público del estado, miembro del Grupo de Acción Especial de Represión al Crimen Organizado (GAECO), Dr. Roberto Porto (2007, p. 65), el éxito del RDD puede ser

comprobado estadísticamente. Durante los más de cuatro años de funcionamiento

del RDD implementado en el Centro de Readaptación Penitenciaria (CRP) de Presidente Bernardes, no se registró ninguna fuga. No hay ningún registro de rebeliones o muertes provocadas por los detenidos. Tampoco existen registros de palizas a presos o malos tratos por parte de la administración.

Se nota, en las palabras del fiscal, que no hay ninguna mención a los tan ponderados propósitos de recuperación o rehabilitación que, durante tanto tiempo, estuvieron al menos en la boca (si bien en la práctica nunca lograron hacerse efectivos) de las autoridades. No obstante, lo que llama la atención es que atribuye el éxito “estadístico” del RDD simplemente a un comportamiento de presos y funcionarios (no matar, no golpear) que debería ser recurrente en absolutamente cualquier institución pública. En ese sentido, lo que en la visión del fiscal revela el éxito del RDD no tiene relación alguna con el régimen en sí mismo, pero, antes de nada, muestra la incapacidad del Estado de administrar y controlar el sistema carcelario y, también, de salvaguardar la vida de aquellos que se encuentran bajo su tutela. Además de eso, se espera, como no podría ser de otro modo, de que una prisión que tuvo un coste tan alto, como el CRP de Presidente Bernardes, construida con la más alta tecnología de seguridad, con celdas individualizadas y con capacidad para sólo 160 presos, no presente, por lo menos en un principio, los problemas característicos de las demás prisiones paulistas, como rebeliones, fugas y muertes.

Más adelante, el fiscal apunta en su texto también el principal efecto práctico del RDD: el aislamiento de los líderes de las organizaciones criminales, lo que habría sido fatal para las

mismas, causando su desarticulación a medida que importantes miembros de los grupos fueron destruyendo sus comandos.¹⁰ (PORTO, 2007, p. 66). Esta visión común en las autoridades del sistema carcelario,¹¹ no la corroboran la observación realizada durante nuestro trabajo de campo¹² ni tampoco los directores ni funcionarios de las unidades, que admiten abiertamente que el PCC continua organizado y articulado, y controla gran parte de la población carcelaria.

De este modo, si el RDD tuvo algún efecto práctico, no se trata, *bajo ninguna hipótesis*, de la desarticulación de las facciones criminales. Si ha habido “bajas” en el PCC (con la expulsión de los fundadores Geléião y Cesinha, este último asesinado en 2007), la nueva cúpula que asumió el poder en la organización, en 2002, liderada por el preso apodado Marcola, se consolidó y ha mostrado una enorme capacidad de organización, estructuración y cohesión, por lo menos hasta este momento.

Ante todo lo expuesto, se evidencia que se trata de una falacia afirmar la eficacia del RDD en la desarticulación de las organizaciones criminales. No obstante, el RDD desempeña un papel importante en la dinámica de las instituciones de prisión, como elemento de maniobra en la enmarañada red de relaciones sociales del sistema carcelario, involucrando a dirigentes, funcionarios, líderes y masa carcelaria. Para comprender ese papel, es necesario un abordaje sociológico que dé cuenta de los efectos simbólicos y prácticos del RDD en las relaciones establecidas entre aquellos que detentan la prerrogativa de su aplicación y sus blancos preferenciales. Damos paso a ese análisis abordando sus efectos simbólicos.

Efectos simbólicos del RDD

La acción del Estado

Conforme afirma David Garland (1999), el Estado, al mismo tiempo que reconoce su fragilidad y su flaqueza revisando los objetivos de sus instituciones y haciéndolos más factibles (en el caso de la prisión, ya no rehabilitar, sino simplemente mantener al criminal inmóvil), intenta esconder su fracaso como garante de la seguridad pública, empleando una fuerza punitiva excesiva, como demostración de su capacidad de punir.

De esta forma, el RDD es un modo expresivo de manejar los problemas de seguridad, por medio del cual el Estado procura esconder sus fragilidades y su ineptitud. La respuesta punitiva tiene el atractivo de transmitir la ilusión de que se está haciendo algo, independientemente de si funciona o no. Como afirma Garland (1999, p. 74): “se trata de un acto soberano que pretende suscitar un gran apoyo popular a un precio relativamente bajo [...]”. Es, por lo tanto, una medida con fuerte apelo popular que se alimenta de la sensación ampliada de inseguridad que es característica de muchas sociedades en la actualidad y que exige puniciones más severas como forma de desestimular el comportamiento criminal.

Este sentimiento popular de inseguridad se hace más fuerte en periodos de crisis sociales, de rupturas del orden o en el acaecimiento de crímenes “bárbaros” con contenido de fuerte apelo emocional, exactamente como lo sucedido en febrero de 2001, en la megarebelión que demostró a ineficacia del sistema de prisiones paulista, no sólo en la malograda resocialización, sino también para neutralizar las acciones delictivas de aquellos que están custodiados por el Estado. De esta forma, ante las tan graves evidencias de la inca-

pacidad del poder público de manejar el sistema carcelario, era un imperativo la adopción de una medida de impacto inmediato, expresando una “reacción” del gobierno. El carácter expresivo de la medida (que cuenta con fuerte apoyo popular y político) es su elemento más importante; el resultado práctico y los efectos que produce a medio y largo plazo se quedan en un segundo plano.

Consolidación del liderazgo

Por más contradictorio que pueda parecer, la transferencia de los líderes de facciones criminales al RDD, o sus congéneres, en el sentido de alejarlos de sus bases (las unidades de prisiones donde ejercen control) es importante para consolidarlas en este papel y reforzar su “autoridad” e influencia bajo la masa carcelaria. Salla (2006, p. 298) también percibe este fenómeno cuando afirma que “el paso de presos por estos establecimientos de régimen severo los inviste de mayor prestigio para la masa carcelaria, apoderándose aún más de los liderazgos del crimen organizado”.

Así, si la presencia física es determinante en la consolidación de un sujeto en la posición de líder de determinado grupo –como muestra, por ejemplo, la investigación de Schrag (1954) a respecto del sistema de prisiones–, la pérdida de esta posición no ocurre de forma automática, a partir de la segregación y del aislamiento del líder.

La construcción de la imagen del “jefe” en el interior de organizaciones tales como el PCC se da a partir de la valorización de algunos atributos del individuo, especialmente aquellos ligados a un modelo de masculinidad desafiadora y negadora de cualquier poder o autoridad, definida por la insumisión a las reglas (ZALUAR, 2004). De esta forma, el sujeto que sufre la punición de

ser trasladado al RDD encarna la imagen ejemplar de la insumisión a las reglas oficiales del Estado, lo que le confiere aún más legitimidad para ocupar la posición de líder de una organización que se pauta precisamente por esta oposición.

Además de eso, soportar las agruras de un régimen tan duro de cumplimiento de la pena de prisión no es para pocos, tanto que la Penitenciaria de Presidente Venceslau II y el CRP de Presidente Bernardes, donde se aplican los regímenes más rigurosos, son llamados por la población carcelaria de “parque de los monstruos”. Esa designación expresa el valor simbólico que estas unidades confieren a los presos que pasan por ellas, dándoles el estatus de “monstruo”, es decir, criminal nato, temerario y peligroso. En este sentido, el RDD acaba contribuyendo a la construcción de figuras “míticas” en el imaginario de esa población, como es el caso del preso Marcos Willians Herbas Camacho, conocido por el apodo de Marcola.

Marcola representa un ejemplo paradigmático del fenómeno aquí analizado: de los efectos simbólicos del RDD sobre la figura de los individuos sometidos a él. Considerado por las autoridades el número 1 en la jerarquía del PCC, Marcola permaneció bajo este régimen, entre idas y venidas, cerca de seis años. Es sintomática la respuesta del referido preso al cuestionamiento del diputado Arnaldo Faria de Sá, a respecto del tiempo en que había permanecido, hasta aquel momento, en el RDD: “Cinco años y medio (risas). Pero yo estoy bien, ¿no? Aún estoy vivo”.¹² Esta respuesta expresa la capacidad de superación y de soportar los rigores del régimen, que refuerza su posición en la estructura de la organización. Nótese bien que, a pesar de tantos años bajo

el RDD, el referido preso aún es visto como el líder principal del PCC, lo que refuta las ideas difundidas, principalmente por las autoridades, de que el RDD es eficaz en el combate a las facciones a partir del aislamiento de los líderes. En primer lugar, se sabe que ese aislamiento no es absoluto; por derecho constitucional, los presos pueden tener contacto con abogados y familiares, aunque sin contacto físico directo. Y, conforme es ampliamente noticiado desde hace algunos años, los abogados se constituían en importantes piezas del esquema de la organización criminal, sirviendo como paloma mensajera en la comunicación entre sus miembros.¹⁴ Eso por no mencionar la corrupción sistémica en el sistema de prisiones, que faculta a los presos canales de comunicación diversos, como los teléfonos móviles.

El ex-secretario, encargado de la administración de los presidios, Dr. Nagashi Furukawa (2008), es incisivo al afirmar que los presos temen el RDD. Nuevamente recurrimos a un fragmento de la declaración de Marcola para discutir este temor:

[...] la intimidación nunca funcionó en São Paulo. Si funcionase [...] el ejemplo mayor de intimidación es este mismo. El tío viene para aquí y se está un año sin tener relaciones sexuales con su mujer, se está un año sin ver una televisión, como mínimo. La última vez me estuve dos años. Nos quedamos [...] quiero decir, no sólo yo, como todos. La mayoría que pasa por aquí vuelve, no se queda con miedo de volver por aquí, ni para la Federal,¹⁵ ni para ningún sitio. Este tipo de forma de resolver el problema es mentira, paliativa. No lo va a solucionar.¹⁶

Es evidente que nadie desea ser destinado para algo semejante a un ataúd conforme la de-

signación de los autores citados anteriormente. Ese temor de los presos con relación al RDD, sin embargo, no es suficiente para impedir que cometan los actos que están previstos como condiciones para su traslado al régimen, como queda muy claro en la declaración de Marcola transcrito más arriba. Es decir, el RDD no constituye un factor de discusión de los actos que pretende reprimir, habida cuenta de que, aunque dicho régimen haya sido creado en 2001, en 2006 el PCC produjo una crisis incomparablemente mayor en la seguridad pública paulista, sin precedentes. Y, como afirma Marcola, quien va al RDD vuelve allí varias veces, indicando la ineficacia del mismo para desestimular las prácticas que, oficialmente, pretende reprimir.

No obstante, si en términos simbólicos el RDD tiene un efecto político positivo para el gobierno y para la imagen de los líderes que son sometidos a él, es a partir de sus efectos prácticos que se comprenden la dimensión y la importancia del RDD en la dinámica de las prisiones.

Principales efectos prácticos del RDD en el sistema carcelario paulista

Disimulación y negación del liderato en las prisiones

Desde que se creó, el RDD tiene como objetivo principal los líderes de la masa carcelaria que, desde finales de los años 90, está compuesta por presos pertenecientes a las facciones criminales. Se hizo práctica habitual de las administraciones de prisiones identificar a los líderes (también llamados de “pilotos” y, más recientemente, denominados “disciplina”) y providenciar su traslado a regímenes más rigurosos de cumplimiento de la pena, como el RDD.

Es grande la preocupación del estado con los líderes, que son los blancos de los regímenes más rigurosos. La cuestión es que, al identificar y sacar al líder de determinada unidad de prisión, otro preso asume el mismo papel, y así sucesivamente, constituyendo una dinámica de ascensión cada vez más rápida en la jerarquía de la facción, en razón de la necesidad de designar a un “responsable” en cada unidad controlada por la organización y reponer ese liderazgo tan pronto se percate la administración de su existencia y lo traslade.¹⁷ Así, debido a este rápido mecanismo de reposición –lo que es común en cualquier grupo social–, sería absolutamente imposible pretender eliminar esa figura del contexto de la prisión.

Para encargarse de esa cuestión, los directores de unidades de prisiones establecen una diferenciación entre líderes “comunes”, existentes en todo agrupamiento humano, y aquellos perniciosos o negativos, los que serían los blancos de los traslados. Para ellos, los líderes negativos serían los que se mostrasen de forma muy evidente, clara, inequívoca; aquellos que insistiesen en ser percibidos como tal, confrontando, así, al poder público directamente, presentándose como instancia decisoria fundamental dentro de la prisión.

En realidad, lo que está implícito en esta estrategia de los directores es un acuerdo tácito entre la administración y los líderes de la masa carcelaria, a partir del cual se definen los límites del ejercicio del poder informal por la facción, pero sin que ese ejercicio del poder provoque la desmoralización de la autoridad formal. Se trata de un pacto para permitir que los líderes ejerzan su poder, pero de manera menos visible, para transmitir la apariencia (en especial, para

el que viene de fuera) de que ese poder lo ejerce la administración.

Además de este liderazgo menos ostensivo, hay una tentativa por parte de los miembros de la organización, de dar otra connotación al papel del líder. En todas las entrevistas realizadas, planeaba un malestar en el momento en que se preguntaba por el “líder”. Los entrevistados (“hermanos o “compañeros”¹⁸ del PCC) se apresuraban a decir que, actualmente, no existían líderes en las unidades de prisiones, sino “personas con mente”, esto es, dotadas de la capacidad de resolver conflictos. Ése era su papel, o sea, mantener la paz y el orden en la prisión. La represión a los líderes provocó un desplazamiento de su denominación de “piloto” a “persona con mente”.

El rechazo a asumir el papel de “líder” también puede ser claramente observado en la ya citada declaración de Marcola a la investigación del Tráfico de Armas. En varios trechos niega vehementemente ese papel o posición que dice que, cuando Geléiã y Cessinha fueron expulsados de la organización, la población carcelaria le atribuyó. No obstante, afirma que habría distribuido el liderazgo porque no tenía ningún interés en ejercerlo, pero la prensa, el Ministerio Público y las policías insistieron en identificarlo como tal, con el fin de transformarlo en un chivo expiatorio.

En este texto, poco importa la veracidad de las declaraciones de Marcola, ni las de otros presos entrevistados. Lo importante es identificar ese cambio en el discurso del PCC, en la insistencia en negar la condición de líderes para esquivar los traslados entre unidades y a regímenes más severos.

Durante la investigación de campo, aun fue posible percibir otro mecanismo para driblar tales inconvenientes: el uso de “naranjas”,¹⁹ que en apariencia ejercen el papel de líderes, pero, en realidad, esconden tras de sí a los reales ocupantes de esta posición. Así, ese “líder” carga con todo el peso del ejercicio de este papel (inclusive la posibilidad de ser blanco de traslados) para preservar el liderazgo efectivo y permitir que se mantenga en las referidas unidades. Este mecanismo fue necesario para reducir las intensas rotaciones de individuos que ocupaban esa posición, lo que generaba inestabilidades en la organización en la medida en que presos aún no preparados para tal función tenían que asumirla para no dejar el lugar vacío, mientras su detentor legítimo era destinado a otra unidad de prisión.

Este expediente, no obstante, sólo es posible en consecuencia de los tácitos acuerdos expuestos anteriormente, de los líderes con la administración de la prisión, por medio de los cuales se pactaban los límites del ejercicio del poder y su viabilidad. Eso porque, aunque escondido detrás de “naranjas” para resguardarse, el líder es, en regla, conocido por los directores de las unidades. Estos pactos, no obstante, garantizan la estabilidad de este precario sistema social y la preservación del orden, al mismo tiempo en que permiten al PCC un amplio control de la población carcelaria, aunque bajo los velos del control formal del estado bajo la dinámica de las prisiones.

Un elemento de trueque del Estado

La necesidad de negociación, por parte de la administración de la prisión, con la población carcelaria ya se ha abordado en muchos análisis sobre el tema, tanto en la literatura extranjera –ver, por ejemplo, el clásico de Sykes (1974)– como la

nacional, en que los estudios de Ramalho (2002) y Coelho (2005) son esenciales. Se trata de una característica inherente a estos establecimientos, como apunta Sykes, pero que, en Brasil, adquiere una centralidad mayor, en razón de la ineficiencia del poder público en la administración de las prisiones, de la falta de inversiones en infraestructura física y de personal, que deja las puertas abiertas a que las prácticas corruptas y discrecionales sean las que definan la dinámica de la prisión. Según Fischer (1989), la comprensión del funcionamiento del sistema carcelario brasileño pasa por la consideración del papel central de las redes informales de poder, que envuelven a los presos, a los funcionarios y a los administradores de las unidades de prisiones.

Este enmarañado confuso, que mezcla poder formal del Estado y poder informal de la organización criminal, prácticas discrecionales, corrupción sistémica, alimentadas por la invisibilidad de las relaciones sociales que se tejen en el interior de los espacios de la prisión y por la falta de interés de las instituciones que deberían inspeccionar esos espacios (como el Judiciario y el Ministerio Público), tiene dos pilares de sustentación: por un lado, el mantenimiento de la apariencia de orden y de efectivo control de la población carcelaria por el gobierno, adoptándose, para ello, medidas que impiden la visibilidad pública del poder de la facción y también las rupturas, que generan las crisis que colocan en jaque su imagen ante la sociedad; y, por otro, el interés de la organización criminal en mantener el control efectivo sobre la población carcelaria, así como de las actividades ilícitas practicadas en la prisión.

Para Salla (2006), sería necesario investigar el papel del RDD en la construcción de una nue-

va *pax* carcelaria, en la cual la preservación de los liderazgos en las unidades comunes significa que se espera de ellas una colaboración mínima con la preservación del orden interno. El ex-secretario, Nagashi Furukawa, explicita esa desconfianza afirmando que, cuando salió del cargo, justo después de la crisis de mayo de 2006, las plazas del RDD estaban casi todas ocupadas y que, después, en la nueva administración, había 30 presos para 170 plazas.²⁰ Y se cuestiona: ¿será que el comportamiento en los otros presidios mejoró tanto hasta el punto de no haber sido ya necesario mandar a nadie para allí, o existe, quién sabe, un especie de acuerdo, de que nadie va ya para allí si se mantiene la paz?" (FURUKAWA, 2008).

Así, pese a la disputa política que apunta el habla del ex-secretario, hay evidencias de que el RDD está utilizándose no como dispositivo para la desarticulación del PCC, sino como una pieza clave para el establecimiento de límites para el ejercicio del poder de la facción (sin que eso signifique su desorganización).

Además, si hay acuerdos envolviendo a la administración de prisiones y a los líderes del PCC en torno al RDD, estos acuerdos no son recientes. Muy al contrario. En Dias (2008, p. 257-260) queda claro, en las declaraciones de presos entrevistados entre 2003 y 2004, que ya había, en aquel periodo, un pacto para la preservación de la paz en el sistema de prisiones. Sin embargo, tal pacto se deshizo en 2005, culminando con la crisis de 2006. De hecho, durante el segundo semestre de 2003 y en 2004 ocurrieron pocos incidentes en el sistema de prisiones y, en la realización del trabajo de campo en aquella época, fue posible percibir que se trataba de una orden expresa del PCC, prohibiendo la resolución violenta de con-

flictos interpersonales, así como movimientos de subversión del orden en las prisiones.

No obstante, hay otro elemento importante para la comprensión de esta intrincada red de relaciones, de acuerdos y de rupturas. Se trata de la necesidad de autorización del Judicial para las transferencias al RDD (que no se encontraba en la resolución paulista de 2001, pero se introdujo en la LEP de 2003, con el objetivo de garantizar un mínimo de control externo sobre este dispositivo y, así, disminuir la discrecionalidad de los directores y funcionarios de la prisión. Estos últimos, no obstante, recibieron con absoluta contrariedad esa judicialización de los traslados de régimen.

Conforme ya se ha señalado en varios trabajos, como en Fischer (1989), el sistema carcelario es extremadamente resistente a cambios e innovaciones, aún más cuando se trata de ampliar el control de instituciones externas sobre sus prácticas. Para resistir a esta tentativa de judicialización, la administración de las prisiones-prisonal creó un régimen intermedio que no está previsto en ningún reglamento o ley; libre, por lo tanto, de cualquier escrutinio externo: la penitenciaría de presidente Venceslau II.

Oficialmente, esta unidad no presenta ninguna diferencia en relación con las demás unidades de seguridad máxima. No obstante, en la práctica, funciona en ella un régimen más riguroso que en las demás, rigor este que ni se acerca a aquel del RDD. En este régimen intermedio los presos están en celdas colectivas y reciben visitas (inclusive las íntimas) como en las demás penitenciarías. No obstante, no hay actividades de “reintegración social”, como

educación o trabajo, existe una restricción mayor para el contacto con abogados y, principalmente, el tiempo para recreo es reducido: en vez de seis horas, como en las unidades “normales”, en esta penitenciaría el tiempo de recreación al aire libre es de tres horas. Así, comparado con el RDD, este régimen es blando, pero, en relación con el régimen vigente en las unidades de seguridad máxima comunes, representa la pérdida de algunas regalías.²¹

Este régimen intermedio, por un lado, es del interés de los presos porque es mucho más blando que el RDD y, por otro lado, permite mantener la “inviolabilidad” de la decisión del director, salvaguardando su prerrogativa de trasladar para la referida unidad a quien él bien entienda, sin la necesidad de autorización de un órgano externo. Como apunta King y McDermont (1990), el hecho de que los traslados de presos a unidades de castigo se consideren actos administrativos y no punitivos posibilita la no explicitación de los procedimientos o reglas para esas medidas. Esto es válido para la unidad de Presidente Venceslau II.

Consideraciones finales

Actualmente, los aparatos penales (la prisión cada vez más diseminada y constituyéndose como la punición por excelencia) revelan su real objetivo: la contención pura y simple de individuos que viven en los márgenes de las riquezas producidas por el sistema capitalista globalizado y, dentro de este régimen de contención, el RDD se institucionaliza como forma de punición a aquellos que sobrepasan los límites impuestos a los acuerdos tácitos de la administración con la masa carcelaria, ame-

nazando el precario equilibrio en que se basa el funcionamiento del sistema carcelario.

Pese a alegaciones y justificativas de algunas autoridades para el RDD, el hecho es que este régimen se constituyó como el último refugio de la administración pública para hacerse cargo de los problemas de las prisiones. Las políticas públicas en esta área siguen siendo las mismas, con la expansión pura y simple de la oferta de vacantes por medio de la construcción de nuevas unidades, sin ninguna otra medida que pretenda una elevación mínima en la calidad de sus condiciones de habitabilidad o consagradas a la educación y al trabajo. No hay tampoco ninguna acción que persiga la capacitación y/o incentivo a los funcionarios de prisiones, que siguen sin estar preparados para la función y son incapaces, muchas veces, de alejarse de las prácticas corruptas y de los juegos de poder que envuelven a los líderes y a la directiva de la unidad (eso sin hablar de la reducción cada vez mayor del número de funcionarios en relación con el número de presos).²²

En suma, en la ausencia de cualquier política pública dirigida a la planificación a medio y largo

plazo, el RDD sigue como panacea para resolver todos los problemas del sistema (especialmente en momentos de crisis), unas veces como elemento de trueque para la negociación y los acuerdos, otras veces por su aplicación como medida punitiva expresiva cuando los problemas saltan los muros de las penitenciarías y alcanzan a la sociedad más amplia, exigiendo del poder público una respuesta “firme y dura” contra la criminalidad.

El establecimiento de acuerdos y pactos envuelve un juego entre apariencia y esencia en el ejercicio del poder en la prisión. En este sentido, el RDD posibilita al poder público no impedir, pero evitar (¿o posponer?) las rupturas del orden como sucedió en 2001 y 2006. Estos acuerdos, lejos de representar una “victoria” del Estado contra el “crimen organizado”, significan, más bien, la acomodación del poder público a la drástica reducción de su poder al compartirlo con la facción. Si esta acomodación es políticamente interesante para el gobierno, para la organización criminal esta situación también es positiva, pues garantiza el control de la población carcelaria, así como de los muchos negocios ilegales realizados en las prisiones paulistas.

1. *La forma de ejecución del RDD se encuentra en la Ley 10.792/03, art 52, ítems I, II, III y IV: “1 – duración máxima de trescientos sesenta días, sin perjuicio de repetición de la sanción por nueva falta grave de la misma especie, hasta el límite de un sexto de la pena aplicada; II – recogimiento en celda individual; III – visitas semanales de dos personas, sin contar los niños, con duración de dos horas; IV – el preso tendrá derecho a salir de la celda durante 2 horas diarias para recreo”. Además de estas condiciones, están prohibidos aparatos de televisión o radio en las celdas y los libros están controlados, así como las visitas de abogados.*
2. *Para más detalles sobre la crisis de mayo de 2006, ver Caros Amigos (2006).*
3. *Los argumentos desarrollados en este texto se basan, sobre todo, en una investigación de doctorado, en curso, al respecto de la expansión del PCC en el sistema carcelario paulista. Hasta el momento se ha realizado trabajo de campo en tres unidades de prisión de seguridad máxima de São Paulo, donde se entrevistaron a 31 presos, además de a directores y a funcionarios de prisiones del sistema. Aunque no sea el tema central de la investigación, el RDD constituye un elemento importante para comprender la acción del PCC, como se mostrará a lo largo del texto. Para preservar la identidad de todos los que colaboraron con el estudio, no serán reveladas las unidades de prisión donde se está realizando el trabajo de campo.*
4. *Entre la Resolución SAP 26/01 y la Ley 10.792/03 hay diferencias que no son relevantes para las discusiones trabadas en este texto. Como la ley de 2003 reglamentó el RDD, los puntos que hay que discutir se limitarán a esta última versión de la implementación del régimen.*
5. *Art. 52. “La práctica de un hecho previsto como crimen doloso constituye una falta grave y, cuando ocasione subversión del orden o disciplina internas, sujeta al preso provisorio, o condenado, sin perjuicio de la sanción penal, al régimen disciplinar diferenciado [...]”.*

6. Art. 52 § 1o “El régimen disciplinario diferenciado también podrá abrigar presos [...] que presenten alto riesgo para el orden y la seguridad del establecimiento penal a de la sociedad.”
7. Art. 52 § 2o “Estará igualmente sujeto al régimen disciplinario diferenciado el preso [...] sobre el que recaigan fundadas sospechas de implicación o participación, a cualquier título, en organizaciones criminales, cuadrilla o banda.”
8. Esta teoría, fundamentada en la necesidad que el Derecho Penal tiene de tratar de forma diferente a los ciudadanos y a los enemigos, fue formulada por Günter Jakobs. Para más informaciones, ver Jakobs y Meliá (2003). Para la crítica de esta concepción jurídica, ver Gomes (2005) y Busato (2004).
9. Art. 52, Item I, conforme transcrito en la nota 1.
10. El fiscal ciertamente se está refiriendo a José Márcio Felício, conocido como Geléião, que fue uno de los fundadores del PCC y uno de los principales líderes de la organización hasta 2002, cuando, a partir de un conflicto interno, fue destituido del poder y expulsado de la agrupación que ayudó a fundar.
11. Es también la visión del ex-secretario de administración penitenciaria, Dr. Nagashi Furukawa. Ver Caros Amigos (2006) y Furukawa (2007).
12. Decenas de eventos observados durante el trabajo de campo podrían relatarse aquí para corroborar la afirmación de arriba. Se citan solamente algunos, a título de ilustración: el patio de sol es de uso exclusivo de los presos, y el funcionario no puede transitar por el mismo durante el recreo; el PCC convoca reuniones con la masa carcelaria, en el patio, con finalidades diversas (dar avisos llegados de instancias superiores, “concienciar” a la población para que evite problemas con deudas de drogas, informar sobre problemas con la directiva de la unidad, etc.). Cada preso que llega a la unidad de prisión, tras ser entrevistado por el director de seguridad, pasa por una entrevista –llamada sumario– con un líder del PCC, que anotarà en un cuaderno –llamado registro– los datos del recién llegado (nombre, matrícula, las tres últimas unidades por las que pasó, de qué barrio/ciudad proviene). Cualquier petición o reclamación de la población carcelaria no puede hacerse directamente al director, pues debe, antes, pasar por el líder de la facción, que, si fuese el caso, llevará el problema al director. Cualquier pelea o conflicto entre presos debe ser reportado, necesariamente, al líder, que tomará las actitudes que crea convenientes para resolver la situación.
12. Declaración tomada en el CRP de Presidente Bernardes, el 08/06/2006, por la CPI del Tráfico de Armas que, por haberse dado con carácter sigiloso, no se encuentra a disposición en la página de internet de la referida Comisión. No obstante, se encuentra disponible en la siguiente dirección:
13. http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/20060708-marcos_camacho.pdf. Acceso el 19/03/2008
14. Desde 2005 están siendo noticia prisiones de abogados de miembros del PCC por su implicación con la facción. Este asunto fue tratado también en el informe final de la CPI del Tráfico de Armas, especialmente entre las páginas 197-204. Disponible en: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias/cpi/encerradas.html/cpiarmas/notas.html>. Acceso el 19/03/2008.
15. Se refiere a las penitenciarías federales en las cuales el régimen vigente es semejante al RDD.
16. Para referencia, ver nota 8.
17. Ese traslado no es necesariamente al RDD; depende mucho del contexto y del comportamiento que lo motivó. Este traslado puede darse a lo que se llama de régimen intermedio, que será explicado más adelante, o incluso a otra unidad carcelaria.
18. Los miembros del PCC son llamados de “hermanos” y los demás presos pertenecientes a la población carcelaria de las prisiones controladas por esta facción y que no son sus miembros son llamados de “compañeros”.
19. “Naranja” es el modo de llamar a la persona que asume delitos o faltas de otros, en general, como forma de pago de deudas.
20. De acuerdo con los números oficiales, divulgados el 4 de junio, hay 37 presos en el CRP de Presidente Bernardes, que posee 160 vagas. Ver: <www.sap.sp.gov.br>. Es importante subrayar que los números relativos a la población carcelaria de São Paulo no se divulgaban desde 2006, y solamente en junio de 2009 la secretaria volvió a publicar el total de presos por unidad de prisión, incluyendo aquellos que se encuentran en el RDD.
21. De acuerdo con el sitio web de la SAP, había 804 presos en Presidente Venceslau II, el 04/06/2009. Ver: <www.sap.sp.gov.br>.
22. De acuerdo con Salla (2008, p.13), en São Paulo, la proporción funcionario/preso, en 1994, era de 1 para 2,17 (14.702 funcionarios y 31.842 presos); en 2006, esa relación pasó a ser de 1 funcionario para 4,99 presos (25.172 funcionarios y 125.523 presos).

Referencias bibliográficas

- BAUMAN, Z. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- BUSATO, P. C. Regime Disciplinar Diferenciado como produto de um direito penal do inimigo. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, Notadez/PUCRS/ITEC, n. 14, p. 139, 2005.
- CAROS AMIGOS. PCC. São Paulo, Editora Casa Amarela, 2006.
- CARVALHO, S. de; FREIRE, C. R. O Regime Disciplinar Diferenciado: notas críticas à reforma do sistema punitivo brasileiro. **Revista Transdisciplinar de Ciências Penitenciárias**, v. 4, n. 1, p. 7-26, 2005.
- FURUKAWA, N. O PCC e a gestão dos presídios em São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 80, p. 21-41, 2008.
- COELHO, E. C. **A oficina do diabo e outros estudos sobre criminalidade**. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- DIAS, C. C. N. **A igreja como refúgio e a Bíblia como esconderijo: religião e violência na prisão**. São Paulo: Humanitas, 2008.
- FISCHER, R.M. **Poder e cultura em organizações penitenciárias**. Livre-Docência em Administração. São Paulo, Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1989. Mimeografado.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. **Estratégia, poder-saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
- GARLAND, D. As contradições da sociedade punitiva: o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. p. 59-80, 1999.
- _____. **The culture of control**. Crime and social order in contemporary society. The University of Chicago Press, 2001.
- GOMES, L. F. Críticas à tese do direito penal do inimigo. **Carta Maior**, 2005. 28 jun. 2005.
- JAKOBS, G.; MÉLIA M. C. **Derecho penal del inimigo**. Madrid: Civitas, 2003
- KING, R.; McDERMOTT, K. My geranium is subversive: some notes on the management of trouble in prisons. **British Journal of Sociology**, n. 41, Issue n. 4, p. 445-71, 1990.
- PORTO, R. **Crime organizado e sistema prisional**. São Paulo: Atlas, 2007.
- RAMALHO, J. R. **O mundo do crime: a ordem pelo avesso**. 3ª. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2002.
- SALLA, F. Considerações sociológicas sobre o crime organizado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 71, p. 364-90, 2008.
- _____. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. **Sociologias**, Ano 8, n. 16, p. 274-307, 2006.
- _____. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Lusotopie**, p. 419-435, 2003.
- SCHRAG, C. Leadership among prison inmates. **American Sociological Review**, v. 19, n. 1, p. 37-42, 1954.
- SYKES, G. M. **The society of captives: a study of a maximum security prison**. Princeton: Princeton University Press, 1974.
- ZALUAR, A. **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

Efectos simbólicos y prácticos del Régimen Disciplinar Diferenciado (RDD) en la dinámica de prisiones

Camila Caldeira Nunes Dias

Resumo

Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional

O RDD foi a principal medida do governo de São Paulo para combater o PCC. No entanto, essa organização criminosa continua exercendo amplo controle sobre a população carcerária, revelando o fracasso do RDD para alcançar seu objetivo. Contudo, o RDD produz efeitos simbólicos e práticos fundamentais para compreender a dinâmica prisional.

Palavras-Chave: RDD. PCC. Organização criminosa. Prisão.

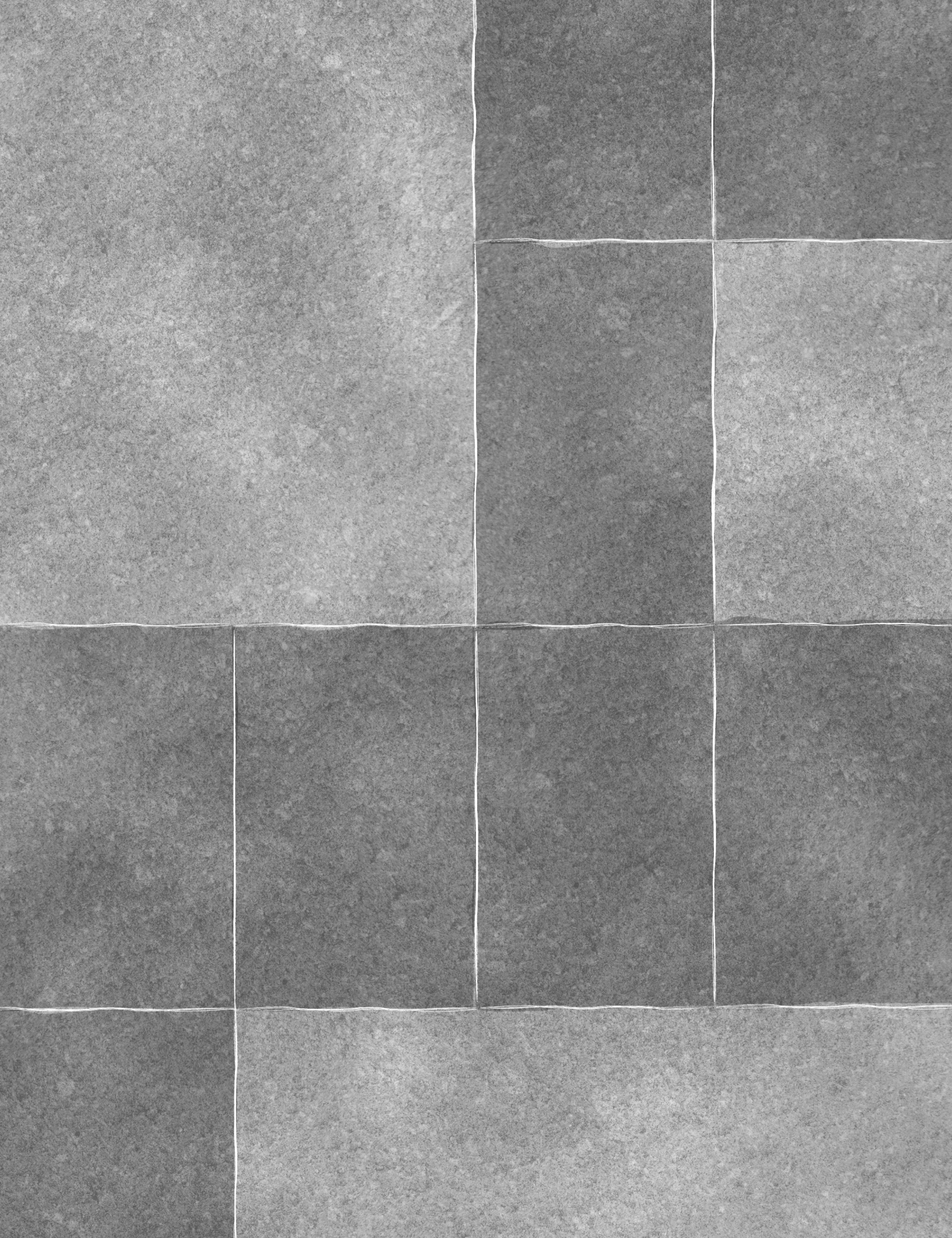
Abstract

Symbolic and practical effects of the Differentiated Disciplinary Treatment (RDD) in prison dynamics

RDD was the key action by the São Paulo government to fight the PCC. However, this criminal organization continues to exercise a broad control on the prison population, which displays the RDD's failure to achieve its goal. Nevertheless, the RDD produces essential symbolic and practical effects in order to understand prison dynamics.

Keywords: RDD. PCC. Criminal organization. Prison.

Fecha de recepción: 15/06/09
Fecha de aprobación: 20/07/09



Clasificaciones de políticas de seguridad pública

D'Aquino Filocre

D'Aquino Filocre es procurador del Estado de Minas Gerais y especialista en Seguridad Pública por el Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública (Crisp) de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG).

✉ daquinofilocre@gmail.com

Resumen

Este trabajo clasifica políticas de seguridad pública, con el objetivo de facilitar estudios comparativos, permitir reparaciones de políticas y orientar procesos de evaluación.

Palabras Llave

Seguridad pública. Política. Orden público. Clasificación.

Las clasificaciones de políticas de seguridad pública sirven como un conjunto de parámetros que contribuyen a la selección, valoración y crítica de los programas gubernamentales de seguridad pública, insertándose en lo que Kuhn (1976, apud, ARRETCHE, 2003, p.8) llama de paradigma (el cuerpo de creencias metodológicas y teóricas comunes) de una disciplina y poniendo la atención en análisis de políticas de seguridad pública, que suponen la acumulación de conocimiento.

Para proceder a las clasificaciones es preciso antes establecer las fronteras de lo que se entiende por política de seguridad pública, de modo que el resultado de este ejercicio proporcione el establecimiento de entidades relevantes para hacer análisis, cuestiones legítimas que hay que investigar y técnicas adecuadas (ARRETCHE, 2003, p. 8), sirviendo entonces las clasificaciones como una ayuda eficaz en la investigación.

Este texto tiene como objetivo ofrecer al debate algunas sugerencias de criterios clasificatorios, en la expectativa de que tales criterios, o incluso la discusión acerca de la importancia de su identificación, ayuden en el desarrollo de estudios sobre políticas de seguridad pública como disciplina.

Política de seguridad pública

La ciencia política trabaja normalmente con tres tipos de aproximaciones (FREY, 2000). Una primera aproximación tiene un sentido amplio y está orientada al estudio del Estado como

sistema político. Esta aproximación es clásica, habiendo sido objeto de las preocupaciones de Platón y Aristóteles. Otra examina el juego de las fuerzas políticas dentro del sistema político en procesos decisorios. La tercera analiza los resultados de las estrategias políticas puestas en práctica para la consecución de los objetivos definidos por el sistema político acerca de determinada problemática. En el ámbito de esta última aproximación, política tiene significados entrelazados, constituyendo el conjunto de reglas que tratan de una determinada problemática, es decir, es la política gubernamental, el conjunto de programas y objetivos gubernamentales puestos delante de aquella problemática, el proceso formado por decisiones y hechos que modifican la realidad y el resultado o producto de la secuencia (DAL BOSCO, 2007).

Política pública puede considerarse el resultado de una actividad de autoridad regularmente invertida de poder público y de legitimidad gubernamental, o un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o de varios actores públicos (DAL BOSCO, 2007, p. 245). O, como entiende Bucci (2002, p. 241), las políticas públicas son programas de acción gubernamental que pretenden coordinar los medios que hay a disposición del Estado y las actividades privadas, para la realización de objetivos socialmente relevantes y políticamente determinados.

La política de seguridad pública (la seguridad pública como foco de la problemática polí-

tica) es una política pública si existe en ella una propuesta, a la vez, de forma de *organización de la vida social* y de *acciones* pretendiendo cierto objetivo de *interés público*. Se trata de un conjunto de programas, estrategias, acciones y procesos a los que le concierne la preservación del orden público en el ámbito de la criminalidad, incluidas en este contexto las cuestiones sobre violencia e inseguridad, incluso las subjetivas.

Se vislumbra, de este modo, una concepción de seguridad pública que sobrepasa el modelo tradicional centrado en el control represivo-penal del crimen (KAHN, 2002, p.5).¹ No se trata de orden público considerado como oposición al desorden (CRETELLA JÚNIOR, 1998; SILVA, 1998),² sino de estabilidad social (MOREIRA NETO, 1988), que se efectiva, en líneas generales, con la conservación de la criminalidad (en el sentido amplio aquí adoptado) entre dos parámetros o límites, estando, por un lado, el deber estatal de garantizar la estabilidad social, definida como modelo de convivencia social libre y segura, y, por otro lado, la necesidad de que el Estado actúe sin comprometer la seguridad jurídica y material de los individuos (RIVERO, MOUTOUH, 2006), preservándose el estado democrático de derecho.

Aunque los programas, estrategias, acciones y procesos de la política de seguridad pública tengan relación con la criminalidad, su objetivo no es propiamente la reducción de la criminalidad o la violencia. El compromiso está en hacer compatibles la criminalidad con la estabilidad social, sin exponer a la sociedad al peligro de la actuación autoritaria del poder público, o, en otras palabras, mantener el orden público. El objetivo de la política de seguridad pública es

lograr y mantener esta estabilidad de un modo que, al mismo tiempo, sea eficaz y respete los derechos fundamentales (KAHN, 2002, p. 5).

Es costumbre establecer una distinción entre política de seguridad pública y política pública de seguridad (OLIVEIRA, 2002; NOGUEIRA, 2006; XAVIER, 2008). No obstante, como ambas tratan con la criminalidad, aunque la propuesta es clasificar políticas de seguridad pública, antes entonces es importante identificar si existen vínculos o correspondencias entre uno y otro tipo, de modo que se establezcamos si los criterios de clasificación pueden aplicarse a estas políticas indistintamente.

Política de seguridad pública y política pública de seguridad

Para Ana Sofia S. de Oliveira (2002, p. 47), política de seguridad pública es la expresión referente a las actividades típicamente policiales, correspondiendo a la actividad policial *strictu sensu*, mientras que la política pública de seguridad engloba las diversas acciones, gubernamentales o no gubernamentales, que sufren o causan un impacto en el problema de la criminalidad y de la violencia. João Ricardo W. Dornelles adopta un posicionamiento semejante.³ Obsérvese que, normalmente, se opta por un criterio formal para establecer la distinción, poniendo el acento en quién actúa. No obstante, la distinción que de ahí se deriva suscita reparos, pues vincula política de seguridad pública a la exclusiva, o casi exclusiva, actividad policial, reforzando el entendimiento hoy superado de que la seguridad pública se centra en el control represivo-penal del crimen, lo que dificulta una vía de comunicación, de integración lógica y funcional entre

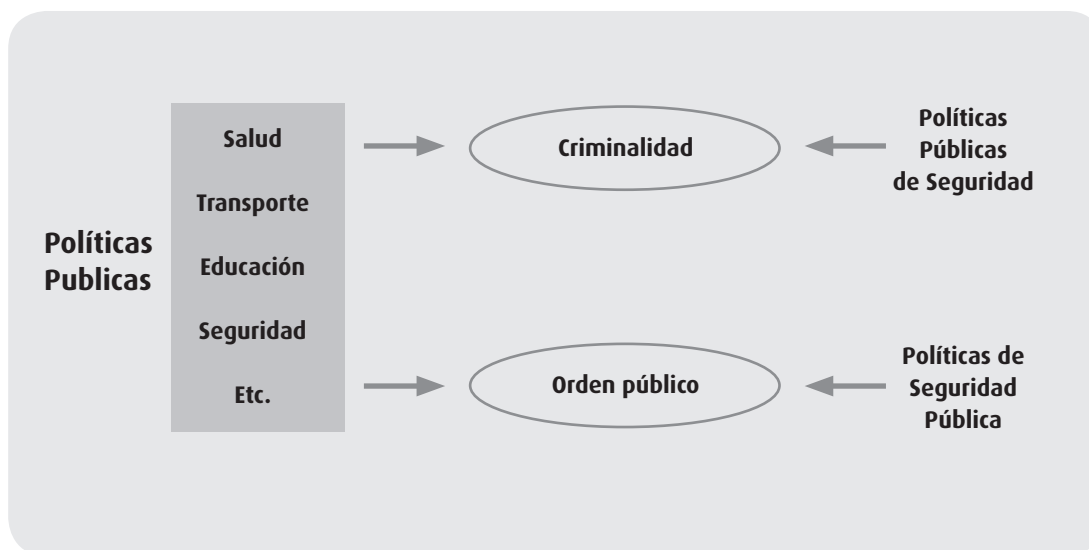
represión y prevención, reclamada por Ana Sofia S. de Oliveira (2002, p. 47).

La solución que pone fin al antagonismo prevención/represión tal vez esté en la adopción de un criterio material de distinción, de forma que, en el caso, más importe *qué* se hace, y no *quién* lo hace.

La política de seguridad pública posee los elementos que componen una política pública, motivo por el cual se afirma que la política de seguridad pública es una política pública. No obstante, no toda política pública orientada a la cuestión de la seguridad será una política de seguridad pública, pues, para ello, la política pública debe estar comprometida con el objetivo específico de la preservación del orden público, pudiendo incluso no pretender una disminución de la criminalidad o de la violencia cuando tal reducción, a partir de un cierto nivel, dé lugar, en contrapartida, al peligro de acciones autoritarias del Estado. Una política pública de seguridad, a su vez, y como su propio nombre indica, se orienta a la seguridad —que es un concepto amplio, demasiado amplio—,

reflejándose de un modo genérico sobre la reducción de la criminalidad, no comprometida, sin embargo, con el control de la criminalidad en los límites del orden público.

En la política de seguridad pública, se incluyen las actuaciones policiales y las políticas sociales (acciones preventivas y represivas, por lo tanto, conjugadas o no), siempre y cuando estén dedicadas específicamente a fines de preservación del orden público. Por ejemplo, la política educativa que persigue específicamente resultados sobre la criminalidad o la violencia que impliquen la consecución o la preservación del orden público es una política de seguridad pública. La política sectorial de seguridad pública no ha de confundirse con aquella cuyos fines no pretendan exactamente el orden público, aunque surtan efectos reductores en las tasas de criminalidad. En rigor, para que sea una política de seguridad pública, la política social debe centrarse específicamente en la criminalidad, en el sentido amplio que aquí le damos, comprometida con la preservación del orden público.



Las políticas públicas de seguridad pueden tanto reflejar contribuciones para la seguridad pública como utilizarse como instrumentos de *opresión*, bajo el argumento de controlar la criminalidad. Aquí es donde subyace, por lo tanto, el peligro. El ejercicio de clasificación propuesto aquí se ciñe exclusivamente, por lo tanto, al campo de las políticas de seguridad pública.

Una vez delimitado su contenido, la política de seguridad pública puede ser debidamente clasificada, de modo que pueda proporcionar los marcos que faciliten estudios comparativos, que viabilicen reparaciones de políticas aún en proceso de elaboración o ya aplicadas y orienten los procesos de valoración.

Clasificaciones de las políticas de seguridad pública

Las políticas de seguridad pública son frecuentemente concebidas en un movimiento pendular, que tan pronto oscila en dirección de reformas sociales, tan pronto pende hacia el uso intensivo de estrategias policiales, represivas y punitivas (BEATO FILHO; PEIXOTO, 2005, p. 170). Adoptándose una u otra línea, o eventualmente las dos al mismo tiempo, la importancia está en que la política de seguridad pública atienda a los diversos aspectos que la hagan ser potencialmente capaz de alcanzar y mantener el orden público. En la elaboración de políticas de seguridad pública, se deben respetar los criterios que proporcionen la construcción de modelos que mejor se adapten a las estructuras estatales –al sistema de justicia criminal, especialmente, aunque no en exclusividad–, a los medios de respuesta a la criminalidad, públicos o privados, y a la realidad de las sociedades a las cuales es-

tán destinados, sobre todo cuando se sabe, por ejemplo, que el número de víctimas no es homogéneo, variando en función de áreas geográficas, situaciones localizadas, grupos sociales específicos (edad, género, raza/color, nivel de renta, etc.) (MESQUITA NETO, 2006, p. 189). Del mismo modo, las políticas de seguridad pública deben examinarse no sólo con la atención en las respuestas a las acciones de agentes infractores, sino también orientadas a las víctimas (potenciales o efectivas) y a la restructuración de los sistemas organizativos de la seguridad pública.

Relevantes como el contenido propiamente dicho de la política de seguridad pública, los elementos estructurales públicos y privados no se quedan en un segundo plano, incluso en los estados donde se observan sistemas políticos en transformación, o con instituciones no consolidadas (países periféricos, específicamente), en los que es mayor la tentación de atribuir al factor instituciones inestables, frágiles o en conflicto una importancia primordial para explicar los éxitos o fracasos de las políticas de seguridad pública (FREY, 2000, p. 234; MESQUITA NETO, 2001, p. 34).

Dependiendo de los criterios, a veces se definen políticas contradictorias entre sí y que no pueden coexistir. Otras veces, se identifican políticas que, aunque no sean contradictorias, están en conflicto. Es de responsabilidad del que formula la política de seguridad pública tener la sensibilidad de hacerse cargo de estas situaciones.

A continuación, se presentan las políticas de seguridad pública clasificadas de acuerdo con cada criterio.

Minimalistas o maximalistas

Como se ha definido, el objeto de la política de seguridad pública, sea cual fuere y donde fuere, es la preservación del orden público bajo el ángulo de la criminalidad. En la política de seguridad pública llamada minimalista,⁴ la actuación estatal está fuertemente concentrada en uno o pocos tipos de acciones estatales de control de la criminalidad. Tiene su origen en la creencia de que estas acciones son suficientes para la consecución y la preservación del orden público. Un ejemplo de esa política es la que se basta con la acción policial y pone el acento sobre ésta, o que entiende que las expectativas de preservación del orden público se satisfacen con la introducción de penas más severas.

La política de seguridad pública maximalista, a su vez, es aquella que pone el acento en la adopción de combinaciones de tipos de acciones estatales, sin alejar la posibilidad de conjugarse con acciones privadas. En ella la acción policial es importante, pero no suficiente, pues debe estar armonizada con otras actividades.

Evidentemente, minimalista y maximalista son macroconcepciones de políticas de seguridad pública, existiendo, entre ellas, grados que varían de acuerdo a la tendencia a adoptar una u otra. Son concepciones extremas que coexisten en la medida en que ambas son defendibles. No obstante, en la elaboración y en la ejecución de una política de seguridad pública, son concepciones que chocan entre sí, pues postulan estrategias divergentes. En otras palabras, son concepciones, que pueden coexistir y al mismo tiempo entrar en conflicto.

Generales (abarcadoras) o locales

Las políticas de seguridad pública en el

territorio pueden clasificarse como generales, entendidas como abarcadoras, o locales. A ejemplo de la clasificación anterior, por razones didácticas se toman situaciones extremas, pudiendo haber soluciones intermedias del tipo de política de seguridad pública regional.

Varias son las causas de la criminalidad, así como diversas son sus manifestaciones conforme el país y, dentro de él, según la localidad. Ello implica políticas seguridad pública diversificadas, que se centran en peculiaridades de cada país, región, ciudad, barrio, etc. Nada impide que una política de seguridad pública sea del tipo general, previendo una misma estrategia sobre todo un territorio, al mismo tiempo que establece acciones particularizadas de acuerdo con las necesidades de preservación del orden público regionales o locales.

Ante la falta de existencia de modelos únicos y generales aplicables a todas las localidades, la calidad de una política de seguridad pública depende de la “consistencia de cada programa, cada proyecto y cada acción”, y tal consistencia “depende, a su vez, del conocimiento de cada barrio, región de la ciudad, plaza o calle” (SOARES, 2006, p. 96).

Según Soares (2006), para emitir un diagnóstico local sobre la dinámica de la criminalidad, es indispensable conocer concretamente las manifestaciones del territorio en cuestión y de sus habitantes: desde la economía hasta la salud local; desde la estructura familiar hasta las escuelas; desde el escenario urbano hasta la disponibilidad de transporte; desde las condiciones de vivienda hasta el ocio; desde las oportunidades de

empleo hasta las relaciones comunitarias; desde el perfil psicológico predominante, en cada situación típica, hasta el potencial cultural presente en los movimientos musicales o estéticos de la juventud.

Distributivas o redistributivas

Las políticas de seguridad pública se clasifican en distributivas o redistributivas. Las primeras implican intervenciones estatales de bajo grado de conflicto, ya que un gran número de individuos se beneficia sin costes aparentes. Un ejemplo de política de seguridad pública distributiva es aquella en la cual se prevé la formación profesional de jóvenes de baja renta como forma de alejarlos de la marginalidad, de manera que influya en los índices de criminalidad con el objetivo específico de preservar el orden público.

En cambio, la política de seguridad pública de carácter redistributivo pone el acento en el desplazamiento de recursos de toda orden para beneficiar a ciertas capas sociales o grupos sociales, generando el descontento revelado en la polarización y el conflicto habitual del proceso político. Ello ocurre, por ejemplo, cuando se opta por la intensificación de mejoras urbanas generales en ciertas localidades, provocando la contrariedad en otras.

Reguladoras o constitutivas (estructuradoras)

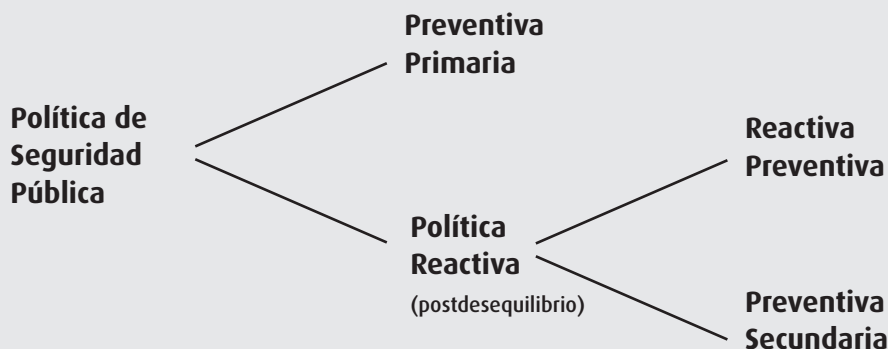
Las políticas de seguridad pública reguladoras trabajan con órdenes y prohibiciones, decretos y mandatos. Frecuentemente, sus objetivos son evitar comportamientos considerados negativos (DAL BOSCO, 2007, p. 302).

Ya las políticas de seguridad pública constitutivas o estructuradoras se refieren, entre otros, a la creación, modificación y modelación de instituciones, así como a la determinación y configuración de los procesos de negociación, de cooperación y de consulta entre los actores políticos.

Preventivas o reactivas

La clasificación de las políticas de seguridad pública como preventivas o reactivas no debe confundirse con prevención y represión al crimen. El objeto de la política de seguridad pública es el orden público (la criminalidad compatible con la estabilidad social) y, por lo tanto, es en cuanto a la criminalidad, y no al crimen, en cuanto a lo que se define esta política como preventiva o reactiva. Prevenir y reprimir el crimen tiene que ver, en líneas generales, con evitar su acaecimiento o punir a quien lo practique. Prevenir o reaccionar a la criminalidad, en política de seguridad pública se relaciona con actuar para que la criminalidad se mantenga en un punto deseado o para que su índice vuelva a un nivel ideal, o, aún, evitar que tengan lugar otros desequilibrios, librando a la sociedad de riesgos.

Se denomina política de seguridad pública preventiva primaria aquella que está elaborada con el objetivo de mantener la criminalidad a un nivel armonizado con la estabilidad social. En el caso de que ocurra el desequilibrio, se hace presente entonces la política de seguridad pública reactiva, que, a su vez, se subdivide en: represiva, que pretende devolver la criminalidad al punto deseado, y preventiva secundaria, que evita que los índices de criminalidad nuevamente sobrepasen el nivel de estabilidad.



Cierto es que la política de seguridad pública reactiva no es necesariamente represiva, mientras que la preventiva secundaria resulta de situaciones de desequilibrio anterior. En la secundaria, se prevén mecanismos de actuación especial sobre las causas del desequilibrio preexistente, de tal forma que la criminalidad queda contenida en lo deseado. La preventiva secundaria deriva del hecho de que el desequilibrio social provoca un desequilibrio en la criminalidad tanto cuanto la criminalidad provoca un desequilibrio social.

Estructurales o tópicas (superficiales)

En cuanto a la profundidad, la política de seguridad pública se clasifica en estructural o tópica (superficial). La primera pretende alcanzar o mantener el orden público mediante acciones sobre macroestructuras socioeconómicas. Esta política estructural normalmente tiene como característica que sus efectos son a largo plazo, y tienden a ser duraderos.

La acción sobre condiciones inmediatas con el mismo objetivo de alcanzar y mantener el orden público es propia de la política de seguridad

pública denominada tópica (superficial) y sirve, especialmente, para ocasiones de respuesta de emergencia ante una variación indeseada de criminalidad, utilizándose de manera especial cuando se concibe el orden público como lo opuesto al desorden, en ocasiones en que la criminalidad da señales de desequilibrio. En este caso, los resultados se recogen a corto plazo, pero sus efectos normalmente no perduran más allá del tiempo necesario para el reequilibrio de la criminalidad.

Son tipos que no se excluyen mutuamente o que no son contradictorios, pero tienen finalidades distintas porque operan con expectativas temporales y hechos también diferentes.

Multisectoriales o específicas

Por intercesión de la política de seguridad pública multisectorial, el Estado elabora directrices que dependen de acciones distribuidas por diversos segmentos, públicos o privados, ya sea en cuanto a órganos estatales u otros agentes involucrados, ya en lo que respecta a áreas de actividad (educación, familia, sistema de prisiones, etc.) siempre, evidentemente, con una finalidad

específica de la preservación del orden público. Los varios sectores pueden estar involucrados de forma tal que actúen separadamente o de manera concatenada, en el caso en que la denominación vigente adecuada es “política de seguridad pública intersectorial”.

Cuando la política de seguridad pública está caracterizada por acciones centradas en un único sector o se vale de la actuación destacada de un único órgano, se hace presente la política de seguridad pública de tipo específico. Aquí se incluye, por ejemplo, a aquella centrada primordialmente en la acción policial, caso en que la política de vigilancia toma estatus de política de seguridad pública.

De combate a la criminalidad genérica o de combate a la criminalidad específica

La elaboración de una política de seguridad pública que tenga por finalidad el combate a la criminalidad genérica o específica no deriva del dato cuantitativo tomado aisladamente. La política de seguridad pública se elabora y ejecuta para combatir la criminalidad que pueda alterar o efectivamente altere el equilibrio social. Se vale, pues, del dato cuantitativo conjuntamente con otras valoraciones cualitativas, por medio de las cuales se detecten los efectos sobre el orden público. Hay que considerar la hipótesis de que una criminalidad específica comprometa el equilibrio social incluso aunque no tenga una significación cuantitativa por sí sola relevante.

De emergencia o continuas

Para la comprensión del orden público, hay que trabajar con la idea de proceso, de algo no estancado, de sistema social en dinámica. Una política de seguridad pública atiende a este carácter de tal forma que, a lo largo del tiempo, el orden

público, por mecanismos reguladores, ya sea alcanzada y mantenida, se perpetúa en un continuo proceso de fluctuación. La política de seguridad pública del tipo continuo es aquella que especifica actuaciones a lo largo del tiempo, es decir, considera la variable de tiempo.

En cambio, la política de seguridad pública denominada de emergencia no es aquella hecha a prisa y corriendo, sino elaborada de antemano, previendo instrumentos de acción urgente en determinado momento, cuando fuere necesario, para restablecer el orden público (en este caso se trata de mecanismos de recuperación, consecución o preservación del orden). Es una política para la ejecución en corto espacio de tiempo y con efectos inmediatos. Para entenderlo fácilmente, puede denominarse apropiadamente política de seguridad pública de mecanismos de emergencia.

Consideraciones finales

Las políticas de seguridad pública tienen características comunes a toda política pública y a otras naturalmente exclusivas en razón de su objeto y de su finalidad. De hecho, el control de la criminalidad en la dinámica de la preservación del orden público impone que la política de seguridad pública esté dotada de instrumentos específicos. Esto se le suma al hecho de que las heterogeneidades de eventos y de fenómenos vinculados a la temática criminal acarreen desafíos en la formulación de políticas de seguridad pública por la necesidad de identificación de los diversos factores que comportan variaciones cualitativas y cuantitativas (BEATO FILHO, 2007, p. 5). Las clasificaciones de políticas de seguridad pública pueden funcionar como una herramienta de sistematización de procesos de

identificación de esos factores e instrumentos específicos.

La relevancia de clasificar políticas de seguridad pública aún va más allá. Las redes de agentes que participan del debate político sufren constantes modificaciones en el discurrir de los procesos de elaboración y ejecución de la política de seguridad pública (CUDOLÀ, 2007). Los resultados alcanzados alimentan nuevas decisiones y acciones en un continuo proceso político (mecanismos de realimentación), de modo que son necesarias las fases de formulación, ejecución y control de los impactos de la política de seguridad pública y, de modo permanente, las revisiones (FREY, 2000). Los varios criterios clasificatorios componen un todo que orienta y facilita el seguimiento de las variaciones ocurridas en el desarrollo de las políticas de seguridad públicas, en cada una de sus fases.

Conocer, elaborar, ejecutar o valorar la política de seguridad pública exige estudios que superen la utilización de métodos cuantitativos, incluso porque en éstos normalmente uno se ve forzado a utilizar un número reducido de variables explicativas, debido a las dificultades técnicas y organizativas, lo que proporciona una visión sólo parcial de las cuestiones. Para obtener más detalles sobre la génesis y el recorrido de los programas, planes

y estrategias de la política de seguridad pública (incluidos factores favorables y obstáculos que las bloquean), la investigación avanza hacia una investigación de la vida interna de los procesos político-administrativos. Las clasificaciones de políticas de seguridad pública pueden aquí también desempeñar un papel significativo y esencial, ya que, con la autoridad procesual investigativa que nos ofrecen, se hacen más evidentes los arreglos institucionales necesarios para la consecución de fines, actitudes y objetivos de los actores políticos, así como los instrumentos de acción y las estrategias políticas (FREY, 2000, p. 213).

Finalmente, es importante resaltar que las clasificaciones de políticas de seguridad pública (las cuales este trabajo, por su carácter introductorio, no ha tenido la pretensión de agotar) son también importantes en la conexión de la esfera política con la jurídica, ya sea en el examen de la estructura burocrática del Estado (en cuanto a la definición de competencias, por ejemplo), ya en el análisis del carácter jurídico-mandatario de las decisiones políticas (BUCCI, 2002, p. 252), o aún para la valoración de los efectos jurídicos de la política de seguridad pública implantada (o no implantada), abriéndose espacio al cuestionamiento de las responsabilidades de los gobernantes por eventual omisión o mala aplicación.

1. *La criminalidad adoptada en este texto tiene este sentido amplio y suscita una reflexión sobre las estrategias capaces de responder a la demanda social de seguridad, sin recurrir exclusivamente al sistema de justicia criminal (Cf. KAHN, 2002, p. 5).*
2. *Aunque el orden público, como situación, modelo real o resultado de la observación, sea antiguo y ya lo encontramos en Roma (MOREIRA NETO, 1988), y estando expresamente citado en el texto constitucional brasileño de 1988, art. 144, es verdad que su conceptualización no es tan fácil (ver DANTAS, 1989; CRETELLA JÚNIOR, 1998; LAZZARINI, 1992; CALIXTO, 1987; CARDINI, 1959; RIVERO, 1981). En el presente texto, la visión sistémica (u holística) de Moreira Neto (1988) fue tomada como referencia porque se ajusta mejor a la comprensión moderna de seguridad pública.*
3. *Para el autor, "debemos hacer una distinción entre el concepto de política de seguridad pública y el concepto de políticas públicas de seguridad. Por el primero se entiende los instrumentos y medios institucionales destinados al combate de la violencia y a la preservación del orden público, centrando su acción, principalmente, en el aparato policial. El segundo concepto, el de las políticas públicas de seguridad, más amplio, debe entenderse como el conjunto de las políticas públicas (que incluye las políticas de seguridad, pero no se restringe a las prácticas relacionadas con el control directo de la criminalidad a través de la acción policial) principalmente las de carácter socioeconómico que posibilitan, de forma integrada con los órganos públicos y de la sociedad civil organizada, la contención de las diversas formas de violencia (incluida la criminal) de las ilegalidades y de los desórdenes sociales, dando prioridad a los métodos preventivos y a las formas no violentas de preservación de la paz social." (DORNELLES, 2003, apud NOGUEIRA JÚNIOR, 2006, p. 91).*
4. *La nomenclatura es de Mesquita Neto (2006, p.190), no obstante, las concepciones aquí adoptadas no coinciden con las del mencionado autor.*

Referencias bibliográficas

- ARRETCHÉ, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-10, 2003.
- BEATO FILHO, C. C. **Políticas públicas de segurança: equidade, eficiência e accountability**. 2007. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/polpub.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2007.
- BEATO FILHO, C. C.; PEIXOTO, B. T. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241-278
- CALIXTO, N. **Ordem pública: exceção à eficácia do direito estrangeiro**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 1987.
- CÂMARA, P. S. Defesa social e segurança pública. In: LEAL, C. B.; PIEDADE JÚNIOR, H. (Coords.). **A violência multifacetada: estudos sobre a violência e a segurança pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- CARDINI, E. O. **Orden publico**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1959.
- CRETELLA JÚNIOR, J. (Coord.). (1998), **Direito administrativo da ordem pública**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- CUDOLÀ, V. A. (2007), **Derecho de la seguridad pública y privada**. Cizur Menor, Aranzadi, 2007.
- DAL BOSCO, M. G. **Discrecionariade em políticas públicas: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.
- DANTAS, I. **Da defesa do estado e das instituições democráticas na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Aide Ed., 1989
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>> Acesso em: 22. maio 2009.
- KAHN, T. Prefácio. In: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: Ilanud, 2002, p. 5-6. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em 23.06.2009.
- LAZZARINI, Á. A ordem constitucional de 1988 e a ordem pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 115, p. 275-294, jul./set. 1992.
- MESQUITA NETO, P. **A violência do cotidiano**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer, 2001. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Crime,violencia%20e%20incerteza%20politica%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2009.
- _____. Fazendo e medindo progresso em segurança pública. **Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social**, 15, 2º sem., p. 184-196, 2006.
- MOREIRA NETO, D. de F. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. **Revista de Informação Legislativa**, ano 25, n. 97, p. 133-154, 1988.
- NOGUEIRA JÚNIOR, A. Segurança nacional, segurança pública e direito à informação pública. In: NOGUEIRA JÚNIOR, A. **Segurança nacional, pública, nuclear e o direito à informação**. Rio de Janeiro; UniverCidade Ed., 2006.
- OLIVEIRA, A. S. S. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática. In: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: Ilanud, 2002, p. 43-62. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2009.
- PALMIERI, G. Políticas democráticas para a segurança cidadã. In: PALMIERI, G. **Segurança cidadã e polícia na**

democracia. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

RIVERO, J. **Direito administrativo.** Coimbra: Almedina, 1981.

RIVERO, J.; MOUTOUH, H. **Liberdades públicas.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo.** 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOARES, L. E. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100008> . Acesso em: 23 dez. 2008.

XAVIER, L. N. Políticas públicas de segurança urbana. **Diário do Nordeste.** 2008. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=407829>>. Acesso em: 22 jul. 2008.

Clasificaciones de políticas de seguridad pública

D'Aquino Filocre

Resumo

Classificações de políticas de segurança pública

Este trabalho classifica políticas de segurança pública, com o objetivo de facilitar estudos comparativos, permitir reparações de políticas e orientar processos de avaliação.

Palavras Chave: Segurança pública. Política. Ordem pública. Classificação.

Abstract

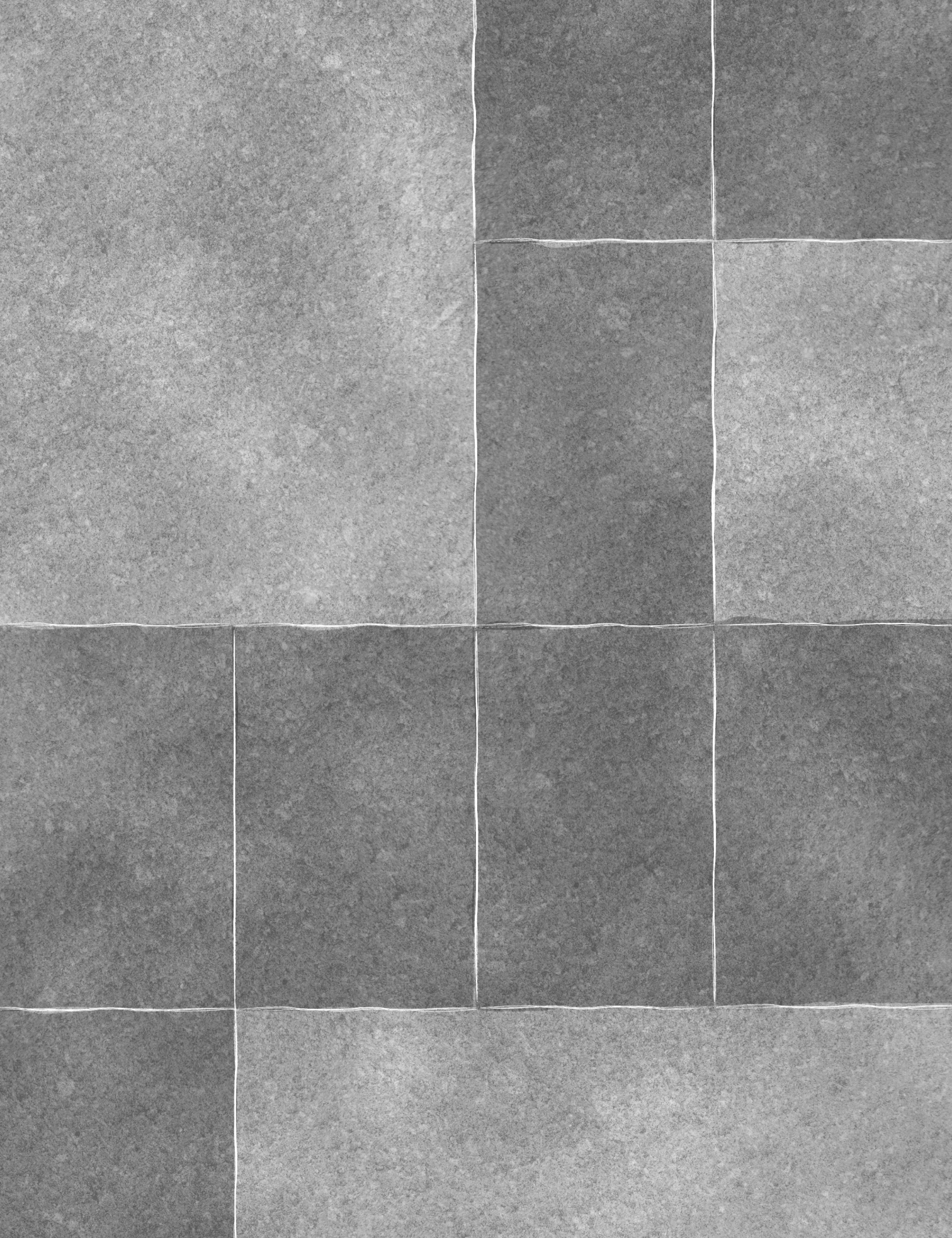
Rating public security policies

This work rates public security policies with the purpose of allowing comparative studies, permitting corrections in policies, and providing guidance for assessment procedures.

Keywords: Public security. Policy. Public order. Rating.

Fecha de recepción: 10/06/09

Fecha de aprobación: 28/06/09



El paisano, la política y la “comunidad”: la policía en la encrucijada¹

Lúcio Alves de Barros

Lúcio Alves de Barros tiene maestría en Sociología y es doctor en Ciencias Humanas por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Organizador del libro *Policía en Movimiento*. Belo Horizonte: Ed. Aspra, 2006

✉ lucba@terra.com.br

Resumen

Este artículo presenta un análisis de los obstáculos enfrentados por las policías militares en la introducción de la vigilancia comunitaria. Analiza la bifurcación existente en el imaginario de la Policía Militar entre el “mundo civil” de los paisanos y el “mundo militar” de las policías militares. A partir de la investigación etnográfica desarrollada en un Batallón, en la región de Belo Horizonte, se identificaron la politización del programa, la resignación a la aceptación de los principios por parte de las policías y la manutención de una subcultura casi militar.

Palabras Llave

Seguridad pública. Policía Militar. Policía Comunitaria.

“Esta policía es mendicaria”, “somos los perros guardianes del Estado”, “somos mendigos del gobierno”, “estamos lejos de la comunidad”. Esos son algunos “desahogos” de policías, tanto de soldados como de oficiales, sobre el contenido de algunas actividades que cumplen en su quehacer cotidiano. Este artículo aborda las percepciones, creencias, representaciones e ideario del policía militar acerca de las acciones de gestión, administrativas y del trabajo que asocian a los policías militares a los acontecimientos cotidianos “de la calle”, de la política y de la sociedad.

Este artículo es fruto de observaciones de la actividad policial, realizadas durante cerca de un año y medio, y corresponde al análisis de 65 entrevistas con oficiales y soldados rasos. Se añadieron asimismo las entrevistas y el material resultante de investigaciones que han sido efectuadas por este autor, desde 1997, año en el cual la Policía Militar de Minas Gerais paralizó sus actividades por más de diez días.

El trabajo está dividido en dos partes. En la primera, debido a la actualidad y al constante debate en los medios académicos, se discuten las relaciones de los policías militares con la sociedad, llamándose la atención sobre la emergencia, maduración y desarrollo de lo que viene siendo llamado de “vigilancia comunitaria”. El objetivo primordial es comprobar cómo percibieron los policías la implantación de esa filosofía de vigilancia y cómo fue su impacto en el suelo del batallón.

En la segunda parte, se problematizan los cambios en la vida cotidiana de los policías, a partir de directrices de gestión implantadas a finales de la década de los 90. El interés es apuntar el imaginario de los policías militares con relación a los desdoblamientos de algunos programas y acontecimientos que vienen marcando y modificando la institución. En tales circunstancias, fue significativo verificar la bifurcación del “mundo de la policía” y del “paisano”, así como los efectos perversos producidos por la implantación de la vigilancia orientada a la comunidad.

Policía y “comunidad”

El final de los años 80 del siglo XX abrió un largo camino para la democratización de las instituciones en Brasil. Poco a poco, ante la opinión pública, dichas instituciones, especialmente las que pertenecen al Estado, fueron puestas en cuestión. Hace mucho que se discute el papel de la educación en el desarrollo brasileño y cuál es la función que realmente deben prestar las escuelas y las universidades a la sociedad. El mismo camino recorrió la política de salud, que se rindió al modelo híbrido frente a la incapacidad del estado en mantener modelos adecuados de salubridad para todos. El final de la década de los 70 y el inicio de la siguiente estuvieron marcados por el aumento de la criminalidad y la violencia en los grandes centros urbanos. No obstante, sólo a finales de la década de los 90 e inicio de la siguien-

te se convirtió a la seguridad pública en objeto de políticas y debates públicos. Al ponerse en jaque, curiosamente, la cuestión de la seguridad social se ha puesto en discusión el papel de las instituciones represoras del Estado, especialmente las funciones de la Policía Militar.

¿Para qué sirve la policía? Una pregunta directa como ésta (que ciertamente les causa malestar a algunos) puede resultar, de acuerdo con el sentido común, en diversas respuestas. No obstante, tanto en las academias como en las investigaciones institucionales y de políticas públicas las respuestas parecen diferentes. Así, pueden formarse dos grandes grupos en torno a dos ideas básicas. El primero englobaría a aquellos que defienden la centralidad de la actividad policial en el combate a la criminalidad, en la represión de la inminencia de crímenes y de la violencia, en el cual es fácil localizar a los defensores de políticas públicas de contenido represivo. Al aparato policial le competirían actitudes enérgicas, violentas y brutales contra lo que entienden como criminalidad, violencia y desorden público. La represión pura y simple, basada en códigos y reglas, lejos de una verificación o control es el antídoto indispensable para impedir las olas de criminalidad que asolan las metrópolis urbanas.

En el otro grupo estarían los actores que defienden la idea de que las funciones de combate y control de la criminalidad, de la violencia y del desorden urbano no deben ser exclusividad de las instituciones represoras del Estado. Por el contrario, como la criminalidad y la violencia son fenómenos "normales", es lógicamente necesario pensar que las causas para su ocurrencia son múltiples. En tales circunstancias, no le compete solamente a la policía la función de controlar el aumento de la

criminalidad o la maduración de fenómenos violentos. Todos somos cómplices o participantes de una nueva empresa: la obligatoria y necesaria participación de la "comunidad" que se hace presente en organizaciones no gubernamentales, órganos públicos y acciones voluntarias.

En los dos grupos mencionados, es posible encontrar un buen número de autoridades públicas, judiciales, formadores de opinión, académicos y administradores de policía. El debate sobre la temática expuesta se "calienta" siempre que se acercan las elecciones, cuando la violencia y el crimen llegan a cifras espectaculares e invaden el espacio mediático, en casos de brutalidad o de exageraciones en una acción policial, en el control de grandes multitudes o de desórdenes públicos, o incluso en la aparición de delitos de guante blanco o de grandes o pequeños delitos que involucran al crimen organizado. Lejos de las controversias, el hecho es que el crimen se ha convertido, en los últimos tiempos, en un problema público que no deja, en consonancia con las palabras de Beato (1999, p. 14), de cargar su contenido dramático:

Es un aspecto dramático del problema del crimen en Brasil que se convierta en objeto de la atención de nuestros gobernantes solamente cuando sobrepasa los límites estructurales a los cuales está tradicionalmente confinado. Cuando se extiende a la clase media y a la zona sur, inmediatamente suenan las alarmas de los medios de comunicación y la indignación de las élites. En ese momento, la gente se pone a especular sobre las causas de la criminalidad con el fin de combatirla.

Muchas son las causas que hay que especular y una de ellas, tal como evidencia el autor men-

cionado, es la concepción de que el delito está asociado al desempleo, a la pobreza, a la marginalidad y al fuerte proceso migratorio por el que pasaron los grandes centros urbanos. Lejos de los mitos, hay mucho refutado por estudios académicos (COELHO, 1978, 1987; PAIXÃO, 1990), es un hecho que la criminalidad aumentó (PAIXÃO, 1981, 1988; COELHO, 1987; BEATO, 1998; ADORNO, 1993; CALDEIRA, 2000) por más paradójico que pueda parecer, en el periodo democrático tras 21 años de régimen autoritario (1964-1985) (PINHEIRO, 1996, 1997, 1998; PERALVA, 2000; BELLI, 2004).

¿Re-significar la policía? ¿Cómo?

No es ingenuo afirmar que la crisis institucional y política que asoló las políticas militares se ha vigorizado después de eventos dramáticos, posiblemente evitables, que sacudieron los órganos y los formadores de opinión. Entre muchos otros acontecimientos, algunos recibieron notoriedad en los medios de comunicación, tales como la masacre en la Casa de Detención del Carandiru (São Paulo, 1992), el ocurrido en Vigário Geral (Río de Janeiro, 1992), la escabechina en la Candelária (Río de Janeiro, 1993), la matanza en el Eldorado dos Carajás (Pará, 1996), las palizas a ciudadanos en la Favela Naval en Diadema (São Paulo, 1997) y la acción desastrosa de los policías en el caso de la línea 174 en Río de Janeiro, en 2000.

A estos acontecimientos, se le pueden añadir las denuncias de corrupción en el aparato de seguridad de un importante estado brasileño, hasta el punto de ser despedido un secretario por denunciar la peligrosa existencia de una "banda podrida en la policía" (O GLOBO, 2000, SOARES, 2000; ADORNO; SOARES, 2000) y el periodo de huelga de las policías militares

abierto en 1997 en Belo Horizonte (BARROS et al., 2006). Estos acontecimientos, además de fortalecer la desconfianza del público en relación a la policía, pusieron en pauta temas distantes de las organizaciones policiales en tiempos de democracia, como la profesionalización, la cualificación, la instrucción, el papel de los órganos de policía en relación a la manutención y garantía de los derechos humanos, en fin, la competencia de la policía en actuar en casos de criminalidad, desorden y violencia.

La reacción de las autoridades, tanto de políticos oriundos de la "izquierda" como de algunos conservadores asociados a los principios democráticos, caminó en el sentido de modificar y dar mayor prioridad e importancia a los órganos del sistema judicial. (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1997). En el caso de la Policía Militar, no fueron pocos los estados que implementaron lo que viene siendo llamado de "vigilancia comunitaria".

Las primeras experiencias de cambio de las organizaciones policiales en Brasil tuvieron lugar a finales de la década de los 80. Es conocido el trabajo del coronel de la Policía Militar de Río de Janeiro, Carlos Magno Nazareth Cerqueira, cruelmente asesinado el 14 de septiembre de 1999. El libro dedicado a su memoria, *El futuro de una ilusión: el sueño de una nueva policía*, (2001b), aporta los textos que retratan la experiencia y las concepciones del autor acerca de los cambios por los que atravesaba el país y, en consecuencia, la policía, revelando los obstáculos, mitos y problemas que las organizaciones policiales deberán resolver, modificar o incluso abandonar. Con todo, no son pocas las experiencias que vienen acumulándose en el país. Sabemos de la *policía interac-*

tiva en algunas ciudades del Estado de Espírito Santo (experiencia iniciada a finales de la década de 1980), en Río de Janeiro, principalmente en Copacabana (inicio del decenio de 1990) y en el Estado de São Paulo (finales de los años 90). En Minas Gerais, la vigilancia comunitaria empezó en Belo Horizonte a partir de 1993 y, tal y como indica Beato (2001, p. 3), "las primeras experiencias [...] no alcanzaron el objetivo de aumentar la confianza y la credibilidad pública en la policía, y tampoco de garantizar la seguridad con la prevención y disminución de delitos".

En lo tocante a los obstáculos externos que ha enfrentado la implantación de la vigilancia comunitaria, se destacan la falta de preparación y la resistencia de la población en participar efectivamente del programa; la baja confianza en la vigilancia realizada desde hace mucho en algunas regiones; el desconocimiento de las autoridades políticas; la discontinuidad de su inserción en la comunidad, debido principalmente a los cambios en el campo político y social; la dificultad en alcanzar ciertas áreas de la comunidad, especialmente aquellas en las que reside la mayoría de la población de renta baja; la pequeña visibilidad de los efectos del programa; la no integración de las instituciones del sistema judicial y, por último, la escasez de recursos materiales y humanos propios para viabilizar toda la filosofía de la vigilancia dedicada a la "comunidad".

En cuanto a los factores internos que interfieren en la implantación de esa vigilancia, y a la distancia histórica que separa al policía de la gente "de paisano", se añaden la resistencia de los policías de participar del programa; la desconfianza con relación al control externo que ejercen las instituciones y la comunidad; la no-incorporación de todos

los escalafones de la policía a los principios de la vigilancia comunitaria y su respectiva aceptación; la resistencia de los policías "del frente" en modificar las acciones reactivas a favor de las actividades preventivas (hecho que puede estar asociado a la gran rotación de los policías en las regiones de las ciudades); el apego exagerado a los principios del militarismo; la falta de indicadores de evaluación y supervisión de resultados; y la precariedad de las instancias organizacionales en lo que respecta a la divulgación, desarrollo de mecanismos pedagógicos y recursos materiales en la implantación del programa (MUNIZ et al., 1997; MESQUITA NETO, 1998; SOUZA, 1999; SOARES, 2000; LARA, 2000; BEATO, 2001).

Los obstáculos mencionados, con todo, no pueden evaluarse aisladamente. Souza (1999) identificó buena parte de esos problemas en un estudio sobre el 22º Batallón de la Policía en Belo Horizonte. Las limitaciones impuestas por su investigación, resaltando solamente la implantación del programa, inviabilizó la percepción de la investigadora de otros factores determinantes que, de una forma u otra, interfieren en la relación del policía con la "comunidad". En realidad, existen diversos factores que interfieren en un mayor acercamiento del policía militar a la sociedad. Muchos de esos obstáculos los ha observado Beato (2001, p. 3), que aseveró, con contundencia, que:

El acercamiento entre la policía y las comunidades hizo pública la precariedad de recursos materiales y la ineficacia de la organización policial para resolver sola los problemas de criminalidad y garantizar la seguridad pública. Además de eso, el concepto de policía comunitaria no fue incorporado por todos los miembros de la , como un valor a seguir capaz de transformar la forma de pensar y de poner en marcha la ac-

tividad policial, siendo una fuente de tensión y un blanco de la resistencia de la mayoría de los policías. En la práctica, la policía comunitaria se convirtió en un programa aislado, quedando la vigilancia comunitaria restringido a algunas unidades de policía. El énfasis en las colaboraciones logísticas contribuyó a la inversión del concepto de policía comunitaria pasando a ser identificado como estrategia organizacional alternativa para suplir la parca inversión estatal en la seguridad pública. El impedimento legal de las colaboraciones logísticas del Tribunal de Cuentas del Estado de Minas Gerais consolidó el descrédito público compartido por gran parte de miembros de la organización y de la población en general con relación a esta primera experiencia de policía comunitaria.

El desahogo del autor comporta muchas evidencias empíricas que veremos a continuación. No obstante, existen otros factores que impiden una mejor gestión, la realización efectiva del programa o incluso el mayor acercamiento de la policía a la comunidad. ¿Qué piensan los policías en el *suelo de los departamentos* del batallón? ¿Cómo perciben los cambios por los que atraviesa la organización policial militar y el acercamiento creciente de la sociedad civil organizada? ¿En qué medida creen los policías en la posibilidad de cambio del hacer policial o incluso de mecanismos asociados a la administración organizacional?

Evidentemente, los elementos internos y externos de la vida cotidiana policial no están disociados. Las respuestas para tales aseeraciones pueden contribuir al debate. Souza (1999) partió de elementos empíricos recogidos en un batallón. Beato (2001) echó mano de da-

tos agregados, revelando los obstáculos para la implantación de la vigilancia comunitaria en Belo Horizonte. Para responder a las cuestiones propuestas, se utilizan, aquí, los datos recogidos en un trabajo etnográfico efectuado en un batallón en la capital de Minas Gerais, situado en una importante región de Belo Horizonte y que cuenta con, aproximadamente, 900 policías militares distribuidos en las compañías y secciones administrativas. En su área residen cerca de 500.000 habitantes (BARROS, 2005). Es evidente que no existe la pretensión de generalizar las informaciones encontradas; el interés, en este contexto, es solamente verificar el *modus operandi* de un cuartel, sumergirse en los mecanismos y en el mundo operativo de la administración cotidiana de la policía, además de comprobar cómo se dan las relaciones entre el comando y los comandados, la policía y la sociedad y el mundo policial interno y los cambios políticos que están afectando su quehacer cotidiano.

“¿Policía comunitaria? Me suena, ¿pero qué es exactamente?”

El subtítulo destacado, extraído de las palabras de uno de los policías que trabaja en el área administrativa del cuartel, es el retrato de lo que se observa en las instancias organizacionales del Batallón. Esa frase, proferida por una agente policial (PFEM), no deja de ser un indicativo de que muchos policías no conocen el significado de la vigilancia consagrada a la “comunidad”. La cuestión se hace más instigadora porque no solamente ella desconocía el programa, sino que también muchos otros policías militares habían “oído hablar”, otros prestaron un poco de atención “el día de la instrucción”, varios se enteraron “por la televisión” y muchos entrevistados lo supieron “porque el comando lo mandó”.

Esa historia de la policía comunitaria, que me parece una idea interesante, surgió en 1993 o 1994, si no me equivoco. Pero quien le metió caña a todo eso fue el "comandante". Él llegó y ya lo fue poniendo en práctica. Yo hasta fui a la universidad una vez, respondí a unos cuestionarios allí. Unas preguntas que ni leí bien y después me largué. Allí había de eso. Después el personal se enteró en la instrucción. Pero fue muy poco. En el batallón casi no se habla. El tema cala en las compañías, y tampoco están allí esas cosas. (Entrevista efectuada a un segundo sargento, con 21 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

Las palabras del experimentado policía revelan las representaciones vigentes en el batallón, principalmente de los policías militares más experimentados. De hecho, las primeras experiencias de vigilancia comunitaria en Belo Horizonte surgieron en 1993, pero cobraron fuerza en 1999, con la implantación del programa Policía de Resultados (BEATO, 2001). Este programa se transformó en la "directriz" básica para la policía en 2002 (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2000a, 2002), pero, desde el final de la década de 1990, produjo varios cambios de actividad en el interior

de la Policía Militar. Las principales características del programa son resumidas por Beato (2001, p. 4) de la siguiente manera:

La "Policía de Resultados" tiene como principios orientadores de su actividad: la regionalización y descentralización de las actividades de vigilancia ostensiva; la utilización de herramientas de geoprocesamiento de la violencia, criminalidad y análisis de las características socioeconómicas de las Sub-áreas de las Compañías; la evaluación de resultados y establecimiento de metas cuantitativas que hay que alcanzar; el desarrollo de colaboraciones comunitarias a través de los Consejos de Seguridad. La vigilancia comunitaria se incluye aquí como una de las bases para sustentar una perspectiva más amplia de redefinición de los servicios policiales.

La relación con la comunidad se presenta como primordial. Para ello, el comando de la Policía Militar de Minas Gerais creó 25 Consejos Comunitarios de Seguridad Pública que los ejecutivos de policía llaman de Consep. El Cuadro 1 presenta los objetivos que se siguieron para la implantación de los consejos (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2000b):

Cuadro 1
Metas para los Conseps

Acciones	Descripción	UEOp Encargado
Acción 1	Instrucción de los comandantes y oficiales subalternos de Cía. para actividad comunitaria en el modelo Consep.	CRPM
Acción 2	Optimizar, a través de la comunicación, la atracción de personas de buena voluntad e índole para participar en los Conseps (elaboración de un fichero).	UEOp de área
Acción 3	Desarrollar e implantar los Conseps.	UEOp de área
Acción 4	Desarrollar e implantar sistemas para recogida, análisis y utilización de evaluaciones periódicas de los servicios por los ciudadanos atendidos por la PMMG, así como sus reclamaciones y sugerencias.	UEOp de área
Acción 5	Promover actividades comunitarias que fortalezcan los vínculos de la policía con la comunidad y el valor de la integración de esfuerzos en la prevención criminal.	CRPM UEOp de área
Acción 6	Desarrollar e implantar programas de instrucción y divulgación de acciones de autodefensa en las comunidades.	UEOp de área
Acción 7	Desarrollar programas de atención a problemas sociales persistentes con implicaciones policiales.	UEOp de área

Mucho trabajo, tiempo y recursos se gastaron para la implantación de ese proyecto. Vale resaltar la presencia y la cooperación de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y de la Fundación João Pinheiro en ese proceso, así como del Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública (Crisp), de la Universidad Federal de Minas Gerais, que formó cerca de 400 personas, justo en el primer grupo de liderazgos comunitarios (BEATO, 2001).

En el batallón en cuestión, las cinco compañías recibieron las determinaciones de la creación del Consep. Durante la investigación, en tres compañías, los consejos se organizaban precariamente y no eran pocos los conflictos entre policías y la “comunidad”, principalmente en relación con la actividad de determinados líderes comunitarios. Beato (2001) hizo una evaluación general. En este artículo, dejando clara la sistemática de la investigación, la discusión se atiene solamente a las representaciones, categorías de pensamiento y comportamientos de los policías acerca de la emergencia y maduración del programa que, de una forma o de otra, llevó a la “comunidad” al imaginario de los policías.

Comando y comandados: un mundo de relaciones sociales

Uno de los puntos interesantes que hay que subrayar parte de las observaciones efectuadas en varias localidades y situaciones en el batallón. Raros son los momentos de discusión sobre el programa de vigilancia comunitario. En realidad, los proyectos de los comandantes de la Policía Militar reciben poco o (casi) ninguna atención de los policías en el piso de los departamentos. Por motivos obvios, las “recomendaciones del Estado Mayor llegan rápido a los comandantes oficiales subalter-

nos”, pero todo indica que reciben poca atención o son despreciadas por los policías que actúan “en el frente” o en las mesas de la administración.

La historia del proyecto Policía de Resultados, que agrega la vigilancia comunitaria, no es diferente. Los policías que recibieron las primeras recomendaciones del comando afirmaron que se esforzaron en las instrucciones semanales para transmitir, a sus subordinados, las iniciativas surgidas “del personal del ventilador y del cafecito”. Algunos oficiales, sargentos, cabos y soldados, cínicamente, aparentaron adoptar la idea y seguir a raya lo que estaba siendo estipulado. Las instrucciones hechas sobre la temática no surtieron efecto. A los policías “del frente” no se les distribuyeron materiales didácticos. Muchos intentaron “saber algo más” y no consiguieron más informaciones en los pasillos de los cuarteles. Los policías que efectuaron cursos o “que se enteraron” del asunto se resistieron a los principios del programa. Primero, porque lo encontraron incompatible con el quehacer cotidiano administrativo. Segundo, porque no creyeron que la comunidad tenga la competencia para auxiliar a la policía.

Es menester mencionar que, en el imaginario colectivo del grupo en observación, lo que existe es la percepción de que “se está haciendo otra política más” y, en poco tiempo, “otra se pondrá en su lugar” (entrevista efectuada a un capitán con 18 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

Mira, la policía comunitaria es una cosa muy buena. Pero de la manera que está es difícil. De repente el comando llama aquí, un fin de semana, y dice: “El lunes os quiero con un representante para actuar en el Consep por ahí por la

zona. Ése va a ser el presidente". Chico, todo el mundo salió corriendo y todo el mundo estaba allí con un representante que se convirtió de la noche a la mañana en el presidente del consejo. Y es ahí que está el problema. No todos tienen el perfil y el mismo pensamiento de lo que es la policía comunitaria. Unos utilizan eso como política, quieren mandar en la policía y, a veces, hasta perturban nuestro trabajo. Pero tenía que salir. Fue todo muy precipitado (entrevista efectuada a un capitán con 19 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

Los oficiales, principalmente los que creyeron en la propuesta de la vigilancia comunitaria, afirmaron "que, en la policía, algo tenía que hacerse. De algún lugar se tenía que empezar y fue por el Comando General" (entrevista efectuada a un capitán con 18 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais). Esa concepción de que "algo se debe empezar en algún lugar y en cierto espacio" no es privilegio de las organizaciones policiales. En órganos públicos civiles y privados esta práctica es común, principalmente cuando se modifican los lugares de los actores que tienen poder de agenda. Como ejemplo de esa práctica, basta recordar los cambios políticos en los primeros periodos de un "nuevo" gobierno para comprobar cómo los programas reciben nuevos ropajes. Lo mismo puede verse en el sector privado, que camina, muchas veces, no por los cambios del mercado, sino por el sabor del juicio y de los deseos de los propietarios.

En el campo de la política, es razonable suponer que las estrategias de gestión siguen las normas de aquellos que poseen el poder de agenda para modificar la organización. No es por casualidad que la *versión del programa de la vigilancia co-*

munitaria siempre está asociada al comando del coronel en la situación vigente. Por otro lado, es preciso llamar la atención sobre aquellos policías que vieron en estas estrategias de vigilancia intereses políticos y de mayor envergadura. No obstante, algunos entrevistados saben que la "policía comunitaria es una cosa buena", afirman que es la policía de los países democráticos y desarrollados y que, "si la Policía Militar de Minas Gerais lo hiciese de la forma correcta, sería mejor para todos los policías". El uso político de la organización es lo que, aparentemente, emerge como algo indeseable. Para la mayoría de los policías entrevistados, "existe gente que quiere usar a la Policía Militar como trampolín político" y este objetivo no se revela solamente en la introducción de nuevas estrategias de vigilancia. Las actividades de los policías diputados también salen a colación en este contexto.²

Las reacciones sobre el uso político de la organización con relación a la vigilancia comunitaria, con todo, deben tomarse con cuidado, visto que los policías militares más antiguos, que poseen más de 25 años de servicio, al hablar de la vigilancia comunitaria, recuerdan la experiencia del PPO (Puesto de Vigilancia Ostensiva), que forma parte de la primera tentativa de vigilancia comunitaria en la capital.

Esa idea surgió en Japón y consistía en un "minicuarter" que funcionaba en varios barrios de la ciudad. En estos pequeños "cuarteles", vivían los policías con sus familiares que, al residir en el área, pasaban a conocer a los integrantes de la comunidad. La idea cobró fuerza en Uberlândia, Uberaba y Belo Horizonte (CORTES COSTA, 1982) y, de acuerdo con los policías, tocó su fin en el gobierno Newton Cardoso (1987-1991).

Las experiencias de esa vigilancia están en los relatos, principalmente, de los policías "que tienen un mayor tiempo de casa".

No se puede afirmar que el surgimiento de una "nueva generación", tal como defiende Muniz (1999) en su trabajo en Río de Janeiro, haya sido el determinante de las metamorfosis que están ocurriendo en la policía en Minas Gerais. Muchos estudios y escritos de coroneles, la mayoría ya publicada en la revista *O Alfêres*, muestran elementos de cambio. Todo indica que los "viejos" y los "nuevos" oficiales, con la transición democrática, fueron modificando sus principios y prácticas, y la vigilancia comunitaria nada más "fue que una de las ideas que cobraron vida en el nuevo *juego institucional* en el que la policía tuvo que insertarse" (entrevista efectuada a un coronel retirado de la Policía Militar de Minas Gerais).

En tales circunstancias, es significativa la percepción de los policías militares sobre *la versión en Minas Gerais de policía comunitaria*. Incluso los policías más antiguos ya se han dado cuenta de que la asociación entre policía y "comunidad" se hace necesaria y no son pocos los que tienen conocimiento de los itinerarios que debe recorrer la organización, tras la transición y definición del orden democrático.

La policía comunitaria es una cosa buena. Vino de los Estados Unidos de América esa idea. Pero allí todo es diferente, no es igual que aquí, no. Hay un montón de policía y una comunidad que ayuda al personal. Y no tiene esa historia de política mezclada. Aquí está todo mezclado y la sociedad ni sabe bien lo que hacemos. El pueblo civilizado es otra cosa. Aquí no hay manera, no. La historia termina en un maldito "mendi-

guismo" (entrevista efectuada a un cabo con 16 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

Yo ya he trabajado en la vigilancia comunitaria. Es una integración de la policía con los comerciantes, con la gente en las residencias. Eso está muy bien. La vigilancia comunitaria fue implantada por la Policía Militar hace unos 10 años, que yo recuerde, o un poco más de 10 años, y trajo muchos resultados buenos de integración entre el pueblo. Entre el público externo y el público interno. Hubo muchos hurtos y varios malhechores fueron presos y, realmente, sería el modelo ideal (entrevista efectuada a un cabo con 24 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

Con todo, las limitaciones y resistencias al programa los entrevistados las hicieron patentes: "los participantes del Consejo no son más especiales que los otros", "Ellos no saben hacer policía", "Ellos quieren enseñarnos". Esos son los relatos de los policías. Soldados rasos y oficiales son casi unánimes en estas afirmaciones. La participación de la "comunidad" debe ser limitada. La población debe tener el conocimiento "de que no es la policía". Para los policías militares, existe una "cierta confusión" aconteciendo en muchos de los consejos de seguridad pública en relación con las actividades policiales, hasta el punto de que algunos líderes confunden su papel.

La relación con la población es complicada porque tienes el aumento, la interferencia en el trabajo policial. La sociedad va a ejercer mayor control. Creo que lo que debe haber es alguna colaboración, una mayor interacción y no una interferencia en nuestro trabajo (entrevista efectuada

da a un tercer sargento con 12 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

Sobre la reacción de sus comandados un oficial aseveró que:

Ellos no ven con buenos ojos la interferencia [de la "comunidad"]. A veces, dentro del cuartel, "personas", entre comillas [movimiento con las manos], dictando reglas para el cumplimiento de las misiones. De eso la tropa tiene un recelo muy grande. Eso ya viene de antiguo. Han cambiado un poco, pero nosotros observamos que ellos no ven con buenos ojos [la "comunidad"] entrando con normas dentro de la Policía Militar (entrevista efectuada a un capitán con 18 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

Las declaraciones descritas, entre tantas otras, revelan la distancia, la desconfianza y el recelo del policía con relación a la "comunidad", o incluso un cierto prejuicio y visión negativa de lo que la población representa para la policía. En general, la comunidad se entiende como la presencia del paisano o del civil en el interior o en las acciones desplegadas por la policía. Percibidos con desconfianza, los paisanos se dividen en "personas de bien" y "personas que no merecen el mínimo de confianza". A continuación, se examina cómo se da esta relación.

La "comunidad", el "mundo civil" y la policía

Muchas ideas y experiencias sobre la vigilancia comunitaria en Brasil tuvieron como principal base el libro de Robert Trojanowicz y Bonnie Bucqueroux (1994). A partir de ese trabajo, se hicie-

ron muchas apostillas, informes, documentos e investigaciones. Didáctica y de fácil lectura, la obra trae la "filosofía" de la vigilancia votada a la comunidad, revelando, entre otras cosas, los desafíos que hay que enfrentar, los actores que deben movilizarse, la cuestión de la atribución de responsabilidades de los policías, la importancia de la confianza, de la cortesía, de la recogida de informaciones, selección, entrenamiento de personal interno (para el policía recién llegado, en campo y en servicio) y externo y los criterios para las rondas, identificación de problemas y supervisión.

La forma de implementarlo conlleva diversas características de lo que se entiende por ese programa. Los autores produjeron, para una mejor implantación y gestión de esa filosofía, diez principios básicos que "deben estar presentes en todas las políticas, procedimientos y prácticas asociadas a la vigilancia comunitaria". Grosso modo, sigue un resumen de los principios delineados por Trojanowicz y Bucqueroux (1994, p. 9- 5):

1 – Filosofía y estrategia organizacional – la vigilancia comunitaria es, al mismo tiempo, una filosofía (una manera de pensar) y una estrategia organizacional (una manera de desarrollar la filosofía) que permite que la policía y la gente de la comunidad trabajen juntos para resolver los problemas surgidos de la criminalidad.

2 – Compromiso con la Concesión de Poder a la comunidad – todos en el departamento de policía deben contribuir a la práctica de la filosofía de participación en el poder. Esta práctica exige cambios profundos, pues se concentra en la necesidad de resolver problemas de la comunidad. Además de eso, exige el mayor compromiso y autonomía de los policías operacionales para tener como consecuencia el mayor respeto por sus ideas.

3 – Vigilancia descentralizada y personalizada

– los departamentos de policía deben invertir en un nuevo tipo de policía operacional, con vistas a una unión directa entre la policía y la gente de la comunidad. Poco a poco, los policías deben ser liberados de las llamadas por radio para poder, gradualmente, tener mayor contacto diario y personal con la gente a la que sirve.

4 – Resolución preventiva de problemas, a corto y largo plazo

– le compete a la policía, y a la comunidad, explorar nuevas soluciones creativas para las preocupaciones que afligen a ese grupo de personas. Los policías atienden a llamadas y también realizan prisiones, pero deben superar esas prácticas y desarrollar y monitorear iniciativas más abarcadoras. El policía trabaja como "ombudsman" de la comunidad y funciona como un vínculo entre el ciudadano y las instituciones públicas y privadas.

5 – Ética, responsabilidad y confianza

– debe hacerse un nuevo contrato entre policía y ciudadanos. Un contrato que aleje la apatía y la posibilidad de creación de vigilantes. El respeto mutuo y la creación de confianza desafían a las personas a aceptar la responsabilidad por la calidad de vida de la comunidad. La vigilancia comunitaria significa que se estimulará a los ciudadanos a cuidar por sí mismos de sus preocupaciones menores, dejando a la policía para otras actividades.

6 – Extensión del mandato policial

– se añaden al papel represivo de la policía las acciones de prevención. Como la policía es una organización que trabaja 24 horas por día, este aspecto tiende a ampliar su propósito de acción.

7 – Ayuda a la gente con necesidades especiales

– se trata de garantizar nuevos caminos para valorizar la vida de las personas más vulnerables (jóvenes, viejos, minorías, pobres, defi-

cientes, sin techo). El objetivo es la prevención de crímenes y delitos y mejores relaciones con la comunidad.

8 – Creatividad y apoyo básico

– la idea es apostar por las tecnologías sin dejar de lado los recursos humanos. A los que trabajan en la línea del frente, la vigilancia comunitaria les garantiza confianza, sabiduría y experiencia para llevar a efecto nuevos abordajes para problemas contemporáneos.

9 – Cambio interno

– es competencia de la vigilancia comunitaria involucrar a todo el departamento que suministra informaciones y aclaraciones sobre los problemas de la comunidad. Además, consigue el apoyo de la comunidad para los objetivos generales del departamento.

10 – Construcción del futuro

– se le suministra a la comunidad un servicio policial descentralizado y personalizado. La vigilancia comunitaria reconoce que la policía no puede imponer orden en la comunidad de fuera para dentro, pero que la gente debe animarse a pensar la policía como un recurso útil para la solución de sus problemas. No es una práctica que haya que implantar y después abandonar.

Muchas palabras y posibilidades de conceptualización transforman cualquier experiencia de vigilancia en grandes emprendimientos administrativos. No obstante, es bastante redundante y difícil de conceptualizar la vigilancia comunitaria (MASTROFSKI, 2002), la cual, según Monjardet (2003, p. 265), no se incorporó de forma significativa ni siquiera en los estados norteamericanos. Además de eso, es algo complejo el concepto de "comunidad", en general entendido como un conjunto de personas que poseen los mismos intereses e ideales. Concepto abstracto y de difícil comprobación empírica, la "comunidad" reci-

be en el mundo cotidiano del policía otras nomenclaturas. Añadiendo informaciones a lo que se ha mencionado, la "comunidad" se ve como "sociedad", "población", "mundo del paisano" y del "civil". Esa comprensión del mundo real es, probablemente, uno de los obstáculos que los administradores de policía tienen que enfrentar.

Lejos de las dificultades de la gestión, es obligado llamar la atención sobre la división de concepciones que los autores han seguido con la intención de comprender los problemas por los cuales están pasando las organizaciones policiales. A efectos explicativos, es común encontrar una interesante bifurcación en los estudios. Con el objetivo de acometer el tema de la vigilancia comunitaria y de verificar los cambios policiales, los autores han echado mano de lo que entienden por vigilancia profesional o tradicional. En otras palabras, estarían en juego dos visiones antagónicas del *hacer policial*: la vigilancia profesional *versus* la vigilancia comunitaria (KELLING; COLES, 1996; DIAS NETO, 2000; CERQUEIRA, 2001a, 2001b; MOORE, 2003; GOLDSTEIN, 2003).

El primero se caracteriza por la burocratización interna de funciones y actividades rutinarias, y la división del trabajo está compuesta por reglas fijadas y estandarizadas según una normativa. Un conjunto de normas inflexibles orienta a los participantes de la organización tanto en los acontecimientos del día a día en las vías públicas como en las relaciones entre las patentes en el interior de la organización. Esa vigilancia sigue ciertos modelos y rituales de trabajo, fijando sus actividades en la aplicación de la ley y en las reacciones de los actores sociales que activan el patrullaje (de ahí la importancia del teléfono) y, en momentos espectaculares, actuando represivamente. El deli-

to aparece como el principal fenómeno que hay que combatir y transmite, en el imaginario organizacional, la representación de que la criminalidad, la violencia y la preservación del orden son problemas solamente de policía.

Con relación a la vigilancia votada a la comunidad, vale poner de relieve que los autores apuestan por la mayor flexibilidad administrativa de la corporación, por la descentralización, desburocratización y utilización del trabajo de civiles en las actividades. Esta maleabilidad interna tiene resonancia en las acciones cotidianas llevadas a cabo en las vías públicas, puesto que los policías quedan libres para trabajar solamente en la actividad-fin, dejando en segundo plano la actividad-medio. Además, el policía se convierte en un "auxiliar" y co-participante de la "comunidad" (DIAS NETO, 2000, p. 55-94), abriendo la posibilidad de contar con una mayor participación del público en las acciones policiales y de configuración de colaboraciones con otras instituciones. La vigilancia comunitaria aún tiene como cimientos el uso de nuevas tecnologías de información y procesamiento de datos. Por último, el trabajo policial está dedicado a la práctica de la prevención y las entidades policiales no aparecen como organizaciones privilegiadas y únicas encargadas del combate a la criminalidad y la violencia.

Los "modelos" propuestos, utilizados en las investigaciones como mecanismos heurísticos, en realidad, están mezclados en el quehacer cotidiano policial. No era una novedad que los policías afirmasen en las fiestas, en los partidos y durante las actividades administrativas que hacía mucho que la policía ya trabajaba en la comunidad o en el trabajo represivo, propio de la vigilancia tradicional. Los policías que vinieron o que pasaron

algunos años en el interior del Estado de Minas Gerais dicen que trabajaban conforme los principios de la vigilancia comunitaria, dando preferencia a las relaciones cara a cara con los habitantes de la región. Son experiencias vividas y que, ciertamente, forman parte de lo que sería una vigilancia de proximidad o cívica.

Pese a todo, la resistencia de los policías reside en el "perfil de la sociedad" que tenemos. Es difícil encontrar policías de baja o alta patente que crean en cambios sustanciales en el escenario político y social brasileño. El "mundo político es de los ladrones de guante blanco". La "justicia está podrida". "La policía civil es corrupta, no tiene jerarquía ni mucho menos disciplina". Y la sociedad, que ellos entienden como "comunidad", "ahora lo que quiere es mandar en cómo tenemos que vigilar nuestras regiones". A continuación, se analizarán dos percepciones de los policías sobre lo que llaman de "mundo de los civiles".

¿Adiós al paisano?

Celso Castro (1990), al investigar al grupo de cadetes de las Agulhas Negras, apuntó algo que hace mucho que el sentido común había captado. Los militares, en este caso los profesionales del Ejército, dividen el mundo, ya en el curso de preparación, en dos grandes bloques: el de los "paisanos" y el de los militares. No parece ser tan relevante que este tema surja como un "descubrimiento científico". Ya se ha hablado mucho de la constitución de subculturas, o culturas forjadas institucionalmente por determinados actores, y no hay novedades en ese camino. Con todo, es real que ciertas instituciones se esfuerzan para separar el mundo "profano", "cruel" y peligroso de aquel mundo que "disciplina", cimentado en la jerarquía, en valores, reglas claras, verdaderas y coherentes con el funcio-

namiento institucional. Esto se constata no sólo en cuarteles. Los manicomios, los presidios, los conventos y los burdeles también acarrean sus propias reglas (GOFFMAN, 1992).

En el caso de la Policía Militar, muchos son los estudios que apuntaron la contaminación o incluso la exportación de mecanismos, reglas, preceptos organizacionales y normas del Ejército a la constitución de la Policía Militar. Ese trasvase de ideas habría forjado una organización lejos de la sociedad. En lugar de constituir un mecanismo de control del desorden, la policía brasileña habría servido mucho más para reprimir a lo que se convino en llamar "clases peligrosas", que a proteger realmente a la sociedad e impedir el avance de la criminalidad (BRETAS, 1997; HOLLOWAY, 1997).

Esas observaciones parten de la idea de que la policía fue, y aún es, algo parecido y muy cercano a lo que fue o es el Ejército. La policía no se habría erguido sin la militarización de sus actividades. Bastaría constatar, para ello, el conjunto de instrucciones y entrenamientos que un policía recibe en el batallón. Igual que una preparación para la guerra, los soldados y aspirantes reciben instrucción y entrenamientos físicos propios para combates en caso de conflictos armados. Arrastamientos por lamedales, campamentos, estrategias de guerra, ejercicios en campos abiertos y cerrados, travesías por ríos y uso de cuerdas, excavación de trincheras y saltos de carros de combate, sin hablar de las instrucciones de moral y cívica, requisitos primordiales de fomento del amor a la patria, al orden y al progreso de la nación. No es útil ir tan lejos para ver que mucho de lo que se ha aprendido en las academias de policía está lejos de los acontecimientos producidos en las vías urbanas. En consonancia con las palabras de Muniz (1999,

p. 155-156, subrayado de la autora):

Lo que los policías militares saben no está ordenado en un formato científico, no aparece cuantificable o traducido en las estadísticas, no puede ser probado con números, tablas ni gráficos. Este saber atraillado por lo episódico, constreñido por las contingencias, parece resistirse a la estandarización. Está allí en cada evento, en la memoria prodigiosa de cada policía. Es parte indisoluble de la trayectoria de vida y de las experiencias individuales vividas por un personaje que debe aprender a observar –de un lugar en movimiento (la ronda), de un lugar vigilante– a “los otros” personajes que dibujan el escenario urbano. Este tipo de saber se descubre atento al menor indicio de “anormalidad”; está en busca de lo que se encuentra “fuera de lugar”, se hace una persecución a todo aquello que parezca, a primera vista, “incorrecto”, “indebido” e “inadecuado”.

Con todo, el entrenamiento de los policías en las academias no está muy lejos de lo que relativamente ocurre en los cuarteles del Ejército. A pesar de ser pocos, los cambios significativos han surgido en los últimos tiempos: se ha hecho común encontrar en los batallones debates acerca de los derechos humanos, nuevas técnicas de intervención policial, policía de investigación y acuidade en los casos. Cambiar los entrenamientos parece ser un buen camino y muchos oficiales creen en la construcción de una nueva forma de hacer policía. Con todo, las acepciones encontradas en el sentido común y en el trabajo de Celso Castro (1990) al respecto de la separación entre “paisano” y “militar” persisten en el ámbito de los batallones y en las actividades diarias de los policías.

Tú para mí eres un paisano. Un sospechoso. En la calle es así como te vemos y te tratamos. Las

cosas parece que están cambiando. Pero muy poco. El personal anda con miedo y está difícil darse cuenta de quiénes son las personas de bien. Y lo que es peor, nosotros llevamos uniforme. Somos muy llamativos en la calle (entrevista efectuada a un segundo sargento con 16 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

Puedes oír de todo aquí dentro: reclamaciones contra los oficiales, contra el Estado, el trabajo que está mal, el traje que tenemos que pagar o sobre los coches que no funcionan, pero jamás oírás o verás allí fuera tales reclamaciones. El personal no lo permite y defiende a la tropa y a la institución. Se puede discutir aquí dentro, pero allí fuera no. Pues sabemos que no existe en el Estado, a pesar de todos los problemas, otra institución más organizada (entrevista efectuada a un segundo sargento con 19 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

El policía es, muchas veces, diferente al paisano. Con el uniforme es una persona, sin el uniforme es otra completamente diferente (entrevista efectuada a un tercer sargento con 12 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

La observación del quehacer cotidiano de los policías revela esta bifurcación del “mundo civil”. Los policías militares afirman tener recelo de salir de casa uniformados. Varias veces analizan empíricamente el aumento de la criminalidad y de la violencia, recalcando las desatenciones de las autoridades, y sobre cómo la sociedad les carga contornos fascistas y de destrucción. Comentan tener pocos amigos, miedo de morir en emboscadas y subrayan que la vida está en torno al mundo del cuartel.

Yo no salgo a la calle desarmado. Hasta a la panadería voy armado. ¿No sé quién son mis vecinos? A la mayoría de la gente no le gusta la policía. Tenemos que cuidarnos, si no mañana nos cogen (entrevista efectuada a un soldado con cuatro años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

A mi casa yo no invito a entrar a cualquiera. Hasta de gente del cuartel, de aquí, tengo miedo a veces. Pero aquí yo sé que están mis amigos. Allí fuera no puedo creer en la gente. Mis vecinos saben que soy policía y evito hasta que me vean (entrevista efectuada a un cabo con 18 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

¿Quieres una cosa más vejatoria que entrar en el autobús por detrás? A la gente ya no le gustamos y cuando ve que no pagamos, la situación aún empeora. Yo, a veces, prefiero pagar para no sufrir esos constreñimientos. Es mejor para mí también. Mira que si alguien está armado, me ve y me da un tiro (entrevista efectuada a un segundo sargento con 12 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

Existen relaciones y comportamientos "paranoicos" entre los policías. Desconfían de todo y de todos. En el ambiente del batallón, parecen más libres, "sosegados" y "poderosos". El mundo civil —como si fuese otro mundo— es un espacio de sociabilidad conflictiva. El "enemigo" puede estar a la vuelta de la esquina de casa, sentado al lado en el transporte colectivo urbano, en una fiesta, o, en ciertos momentos, dentro del propio cuartel. Al hacerse colectivas, las "manías persecutorias" tienen resonancia en las instrucciones.

Oficiales y sargentos llaman la atención sobre el aumento de la criminalidad. Rememoran muchos casos que tuvieron lugar en las ciudades de Río de Janeiro y de São Paulo. Buscan en la memoria episodios esporádicos acontecidos en la capital y en otras localidades de la región metropolitana de Belo Horizonte. Estas acciones reciben nuevos ingredientes en los espacios para ver partidos y disfrutar del ocio. Sargentos, oficiales y soldados relatan casos de policías militares perseguidos por criminales, a quienes han invadido sus casas y cuyos familiares han sido perseguidos. La coyuntura de vida delineada por los policías, la mayoría de las veces, es peligrosa y da la impresión de que la siguiente víctima anda cerca.

Otro factor que merece ser destacado es que los policías militares son conscientes de la grave crisis que invadió las organizaciones del llamado sistema de defensa social (ESPÍRITO SANTO; MEIRELES, 2003). A pesar de la "nueva" política de seguridad pública, que pone por delante a través del Igesp (Integración de la Gestión en Seguridad Pública) el trabajo integrado de la policía ostensiva con la policía de investigación, los policías militares aseveran que no confían en la Policía Civil, pues saben que, en cualquier momento, los marginales o el arma aprendida estarán nuevamente en la calle; además de eso, ya se han dado cuenta de que, hace ya algún tiempo, "las prisiones en este país nunca funcionaron". En tiempos de democracia y de "vigilancia comunitaria", estas relaciones causan malestar. Para oficiales y soldados, por más paradójico que pueda parecer, "ya no está bien no pensar la propia policía como parte de la comunidad" (entrevista efectuada a un segundo sargento con 14 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

La resistencia a la "población" parece seguir elementos de comportamiento de resignación. La sociedad para los policías es una "malagradecida", "no reconoce nuestro trabajo" y "sólo repara en nosotros cuando ponemos la mano encima de alguien de la familia". Hace falta, en este contexto, llamar la atención sobre los estudios acerca a la vigilancia comunitaria que, muchas veces, reducen el problema a las determinaciones y mecanismos de su administración, a las relaciones de gestión, la atribución de responsabilidades y la inspección de actividades (BAYLEY; SKOLNICK, 2001, 2002; MASTROFSKI, 2002) que, aunque sean importantes en la relación del policía con la comunidad, no responden a la indignación y a la resistencia de los policías militares configuradas en episodios sucedidos dentro y fuera de las agencias policiales.

No es necesario ir muy lejos para darse cuenta de los constreñimientos internos que acompañan la inserción de proyectos que tienen como objetivo acercar a la policía el "paisano". ¿Cómo se puede acercar a "desiguales"? ¿Cómo se pueden conectar dos mundos que, en la concepción de sus pobladores, están tan alejados? Los testimonios y las observaciones revelan un grupo formado por hombres y mujeres que andan a la busca de un "enemigo": un "marginal", un "desigual", o "excluido" que está fuera de las redes de sociabilidad construidas y aceptadas socialmente. La policía aparece como el *superego* de las exageraciones y patologías del cuerpo social.

En las narrativas de los policías del batallón en estudio, el mundo civil está repleto de problemas sociales de los que la policía debe hacerse cargo. En el imaginario de los policías de nuestro estudio, estamos en un mundo sin reglas, sin respeto

al prójimo, a la patria y al país. Si, en el pasado, la Policía Militar se utilizó para identificar, reprimir y guardar al Estado de las "fuerzas malignas" de la guerrilla urbana —hasta el punto de auxiliar el golpe del 64—, en nuestros días, la lucha contra los guerrilleros fue substituida por nuevos actores (PINHEIRO, 1982; PAIXÃO, 1995). Han cambiado el país, las personas, el crimen, los criminales, las autoridades y está mudando la policía. ¿Pero en qué medida? Esa estimación es difícil.

Han pasado años y los entrenamientos y la instrucción siguen siendo relativamente los mismos. No se sabe si la policía debe seguir siendo o no militar. Ni siquiera tenemos unos cimientos políticos capaces de llevar a cabo modificaciones importantes en el escenario de la seguridad pública.

En el quehacer cotidiano de las actividades policiales, con todo, los uniformes aún son elementos de diferencia. Se cree en la constitución de "culturas", normas y reglas propias de un mundo separado, organizado y lejos de la desorganización del mundo civil. Y aún más, todo indica que los desafíos serán grandes. Las resistencias internas, las reglas, normas informales y tácitas, aceptadas hace ya mucho tiempo, cristalizaron en una cierta "razón de ser policía" (MUNIZ, 1999).

La metamorfosis que va camino de lo que los administradores de policía han llamado de *un nuevo concepto de "ser" y "hacer" policía ostensiva* está lejos de los pasillos oscuros y de las aulas de instrucción mal equipadas de muchos cuarteles y compañías. No hay consenso en cuanto a las directrices políticas. Si no existe consenso en el campo político, ¿qué decir de la implantación de nuevas formas de vigilancia que han de ser modificadas en tiempos de democracia?

La "policía mendicaria"³ o "limosnitaria"⁴

No pasó mucho tiempo hasta que los policías le dieron un nuevo nombre a la *versión de la vigilancia comunitaria* efectuada en Belo Horizonte. En las comidas, durante los partidos, en los momentos de ocio, en las actividades con vehículo y en las instrucciones, basta una simple conversación con los policías militares para que la concepción de una "policía mendicaria" salga a colación. Pero esa percepción, dicha la mayoría de las veces en tono jocoso, es algo menor frente a lo que los policías piensan del "mundo de la política".

La acepción de una vigilancia comunitaria no emerge para los policías disociada del interés político, al igual que muchos proyectos que la Policía Militar de Minas Gerais ya ha llevado a cabo. En ese juego de informaciones, marcado muchas veces por el desconocimiento, recelo e indignación, los policías se expresan con otros lenguajes. Olvidan los programas y atacan a lo que creen que es el mundo de la política y del poder. En cuanto a las prácticas de solicitar recursos a la sociedad, los policías aseveran que:

Lo que me mata en la policía es ver al policía pidiendo. Se pide de todo: de un neumático a una casa. Y con esa historia de relaciones con la comunidad el tema ha empeorado (entrevista con un oficial con 15 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

Pedir las cosas a la sociedad es la cosa más triste en la Policía Militar. Por eso sufrimos muchas críticas, por no decir que eso no deja de ser un comportamiento vejatorio (entrevista a un tercer sargento con 12 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

Lo que no aguanto es pedir. Es una cosa eso

de pedir muy fastidiosa. En el trabajo diario el tío va allí, en el intervalo, y pide un cafecito. Date cuenta: vende su dignidad por un café. Y así empieza a pedir. Pide en la sección, pide en la compañía, en la calle y va pidiendo y pidiendo. Yo no me vendo (entrevista a un segundo sargento con 14 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

A estas declaraciones, cargadas de emoción, siguen otras que atacan "el mundo de la política", la "sociedad", la injerencia en la corporación, el desconocimiento de las atribuciones estatales por parte de las autoridades, la escasez de entrenamientos, las dificultades para los cambios y, por último, la estructura del sistema de defensa social.

¿Quieres saber una cosa? La Policía Civil, el delegado, la Policía Militar, el Ministerio Público, ese bando de jueces lo que están es (??) con la seguridad pública. Lo que todo el mundo quiere es ganar más, coger su dinero, sus cosas, y al llegar la hora de irse a casa, marcharse. Eso es lo que todo el mundo quiere (entrevista a un primer teniente con diez años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

A nadie le importa nada un guano, no, chico. Nosotros detenemos a un montón de gente y nadie hace nada. Ha habido armas que hemos aprendido más de tres veces y después la encontramos de nuevo en la calle. Ya hemos detenido a gente que después pasa cerca de nosotros y aun se ríe. A las autoridades les importa poco lo que está pasando. Es bueno para ellos, ¿no? Genera votos (entrevista a un soldado con 14

años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

La policía "mendicaria" es una representación simbólica que niega las acciones de "pedir" o "mendigar" a la sociedad recursos de cualquier naturaleza. Si los policías están pidiendo —y es lo que dicen los soldados y oficiales—, eso no significa que no exista la percepción de que esta actividad es de responsabilidad del Estado (SOUZA, 1999). Pero el hecho es que los policías piden o por mandato o por motivos internos que les puedan garantizar un lugar mejor en la arquitectura institucional.

Como hemos visto anteriormente, algunos policías militares tienen una "buena visión" de la vigilancia comunitaria. Lo que parece molestarlos es la práctica que se reafirmó en la policía de pedir las cosas a la población. Muchos creen "vergonzosa", "vejatoria" y "humillante" la acción de pedir lo que es de obligación constitucional del Estado. Los policías que participan de las reuniones de los Consejos de Seguridad Pública son considerados "los que hacen la pelota", aquellos que se rindieron a una "obligación que es del Estado" y están "paisanándose". Pedir, para los policías, es perder la "dignidad" y la autoridad sobre determinados ciudadanos.

Si hace mucho que ya se sabe que los blancos preferidos de la policía son los pobres, la práctica de la vigilancia comunitaria fortaleció esta percepción, pues, los "barrios donde vive gente rica siempre ayudan más que aquellos donde residen los pobres. Es un radio, un neumático, un teléfono móvil, un POV, una reparación en el coche. Son esas cosas" (entrevista a un soldado con 12 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

Lo prescrito en los documentos oficiales está lejos de los acontecimientos de la realidad. En el cuartel en estudio, los policías militares recuerdan y hablan de la experiencia ocurrida en el 22° Batallón. Afirman que "la Policía Militar hizo su parte y ofreció de todo". Lo mismo no se puede decir del ayuntamiento de la ciudad, del Estado y de otros órganos de la Justicia, como la Policía Civil y el Ministerio Público. Es verdad que uno de los núcleos duros de la filosofía de la vigilancia comunitaria es la colaboración con otras instituciones. Esta dificultad es fácilmente perceptible en los testimonios de los policías y en la observación directa del quehacer cotidiano policial en el cuartel y en las compañías.

En realidad, los policías no incorporaron lo que los administradores de policía denominan "filosofía" de la vigilancia comunitaria. Desconfiados, los entrevistados, tanto soldados como oficiales, subrayan que "la policía dio un paso adelante porque se dio cuenta de que era una forma de conseguir nuevos recursos para la corporación" (entrevista efectuada a un capitán con 15 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

La denuncia con relación a la administración del entonces gobernador Eduardo Azeredo se fortalece en esas discusiones. De acuerdo con los entrevistados, "fue en ese gobierno cuando la policía *se fue a pique*. Se cortaron muchos recursos y hasta la alimentación en los cuarteles cortó el tío. Para comer, ahora tenemos que ir a la calle" (entrevista efectuada a un primer sargento con 22 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais). Las reclamaciones están dirigidas a la falta de equipamientos, vehículos y de un eficiente programa de seguridad pública. Los

policías militares son prácticamente unánimes al afirmar que no fue por casualidad que la huelga de 1997 surgió durante el gobierno Azeredo (1995-1999). La cuestión salarial se había dejado de lado y “el comando parecía siempre seguir las órdenes que venían del gobierno y en el *palidecer* aparecieron el cabo Júlio, el cabo Moraes y el sargento Rodrigues” (entrevista efectuada a un primer sargento con 22 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

Vale aun destacar que los policías discrepan con la práctica de pedir más recursos a la sociedad, simplemente por tratarse de una bi-tributación (SOUZA, 1999). “El ciudadano acaba pagando dos veces, ¿no?”, dice un cabo al discutir en mitad del partido de fútbol el problema de la policía comunitaria. La cuestión se agravó y a los policías “les pareció realmente bien” lo que ocurrió con la policía en el Tribunal de Cuentas:

El personal entendió la vigilancia comunitaria, y yo hago hasta un juego de palabras: policía “limosnitaria”. Lo que pasó fue que el coronel (X) que comandó (Y), consiguió algunas colaboraciones allí para levantar los coches porque el Estado, porque con esa historia el Estado se cruzó de brazos, ahí quien tenía dinero para recuperar coches tenía coche para pasar por su barrio. El Tribunal de Cuentas detectó una cosa muy grave que fue la particularización de la policía ostensiva que debe ser pública, según la Constitución del Estado y la Federal. Entonces mandó cazar todos los términos de comodatos. El coche tiene que atender a toda el área y nada de eso de atender a un sólo barrio, no (entrevista a un capitán

con 15 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

En el periodo de esta investigación, los contratos de comodatos ya habían sido anulados en el batallón estudiado y la *versión de Minas Gerais de policía comunitaria* poco se discutía en los pasillos del cuartel. Se contaban reclamaciones, acontecimientos esporádicos e incluso cómicos entre participantes del Consep y oficiales con contenidos de gracia y humor. Con la proximidad de las elecciones de 2002, los policías empezaron a entender que el Consep “se transformó en un trampolín político” y, por ello, no debía poseer la prerrogativa constitucional de sustentar a la corporación.

Los oficiales de baja patente y los soldados, principalmente los que vivieron de cerca los rumbos de los acontecimientos, parecen descreídos en cuanto al proyecto de policía comunitaria. Insisten en que se trata de otro programa más como tantos otros que ya han pasado por la Policía Militar. Afirman que basta con alterar el comando, o a “aquellos que hacen politiquero” en el gobierno del estado, que “cambió mucha cosa en la policía”. No obstante, existe un comportamiento latente, manifiesto en algunas declaraciones, de que “los gobernantes, los comandantes de la policía pasan, pero la policía, la propia policía, permanece” (entrevista efectuada a un comandante con 25 años de servicios prestados a la Policía Militar de Minas Gerais).

La organización se entiende como un aparato institucional distante, paralelo a los designios gubernamentales. Vive, siente y sufre las determinaciones políticas que surgen de las autoridades elegidas democráticamente, pero sus metamorfosis tienen lugar solamente a largo plazo, dependiendo del consenti-

miento de los soldados y del comando capaz de crear un cuerpo de ideas que sean aceptadas por todos, o por lo menos por la mayoría de los policías.

Consideraciones finales

El debate con relación a la cuestión de la "policía comunitaria" parece indicar que el "modelo" actual de organización policial está en "crisis" o agotado. Los autores apuestan por una crisis de identidad. ¿Qué hace la policía? ¿Para qué se creó? ¿Cuál es su perfil y lugar en las sociedades democráticas? En lo que concierne a su "agotamiento", los cuestionamientos son los siguientes: ¿cuál es la relación de la policía con la garantía de los derechos? ¿Cómo puede el cuerpo social controlar las fuerzas que andan armadas? ¿Compete solamente a la policía el control de la criminalidad hasta el punto de que la comunidad ni siquiera sepa de las tareas reales de la vigilancia? ¿A quién pertenece la policía? ¿Cuál es el "modelo" organizacional en consonancia con los rumbos democráticos del país? Varias son las aserciones que merecen respuestas.

Algunas pueden encontrarse o incluso problematizarse. En la primera parte de este artículo, se intentó mostrar algunos obstáculos a la emergencia, maduración y desarrollo de lo que se convino en denominar "vigilancia comunitaria". Se vio cómo fue implantado el programa y cómo lo recibieron los policías en el "Batallón Santa Efigênia". El imaginario de los policías militares apuntó a la posibilidad de discutir la "politización" de ciertos momentos de la vida política de la Policía Militar, lo que, ciertamente, interfirió en el cambio

de mentalidades y en los obstáculos surgidos para la introducción de nuevas tecnologías de administración e información para el hacer policial. Los policías miran los cambios con desconfianza e incertidumbre. Actúan como *bribones* aceptando con resignación las modificaciones que llegan del comando. En tales circunstancias, se forjan nuevas relaciones en la vida cotidiana del batallón, en el cual los policías viven una mezcla de cambio lento y de continuidades de determinados comportamientos, culturas, dogmas y mitos.

En la segunda parte, se ha destacado una de las resistencias, curiosamente aún vigentes en el cuartel, que es la presencia y actuación de los "paisanos" o de lo que los policías entienden como "comunidad", "sociedad" y "población". Fue rápida la producción de nomenclaturas peyorativas para definir a la "nueva" relación de la policía con los civiles. Las relaciones sociales aún están divididas en la mentalidad colectiva de la Policía Militar. El "mundo civil" está lejano y no merece el respeto ni tampoco el reconocimiento del "mundo militar".

Esa bifurcación ciertamente produce una "cultura casi militar" (BARROS, 2007), pero que no deja de causar sus efectos perversos, como son los casos de la insistente fachada represiva y deificada que la policía insiste en mostrar ante la sociedad, del problema referente a "¿quién vigila a los vigilantes?", de la cuestión de los constreñimientos internos producidos por los actores, siempre atentos a las promociones y méritos, así como a la problemática del uso innecesario de la fuerza física en el *hacer policial*, que se encaja de forma manifiesta en las páginas de los periódicos.

1. *Este artículo es una versión reducida del quinto capítulo de la tesis de doctorado presentada dentro del Programa de Posgrado "Sociología y Política" de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Doy las gracias a la Capes (Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior) y a los comentarios de los profesores Tom Dwyer (Universidad Estadual de Campinas), José Vicente Tavares dos Santos (Universidad Federal de Rio Grande do Sul), Jaqueline Muniz (Universidad Cândido Mendes), Cláudio Beato (Universidad Federal de Minas Gerais) y Otávio Dulci (Universidad Federal de Minas Gerais), así como a la mirada atenta y contundente del consultor de la Revista Brasileña de Seguridad Pública.*
2. *Son diversas las narrativas que llaman la atención sobre la acción de los diputados policías militares dentro y fuera de los cuarteles. En general se destacan tres: el ex-diputado federal cabo Júlia, uno de los líderes de la huelga de 1997; o aun el diputado estadual sargento Rodrigues y el ex-diputado estadual cabo Moraes (BARROS, 2005).*
3. *Las palabras inventadas "mendicaria" y "limosnitaria" han sido adaptadas al español de términos del portugués también inventados en razón de las explicaciones que se facilitan en la nota siguiente, n. 4. (N.T.)*
4. *No existen las palabras "pedintária" ni "esmolitária" en los diccionarios de la lengua portuguesa, [y que vendrían a significar algo como "mendicaria" y "limosnitaria", adaptaciones a la lengua española que hemos elegido (N.T.)]. Obviamente, es posible encontrar las palabras "pedinte" y "esmolar" ["mendigo" y "pedir limosna", en español (N.T.)]. Sin embargo, se optó por utilizar el juego de palabras que los policías militares empezaron a hacer tan pronto se intensificaron en los batallones las reuniones de los Conseps. Así: "policía comunitaria" = "policía mendicaria" = "policía limosnitaria". Este cambio de lenguaje, en el imaginario policial, escapa del objetivo de este trabajo, valiendo destacar, no obstante, que el significado de una palabra producida en el seno de las organizaciones no siempre se refiere al sentido original encontrado en los diccionarios; tiene que ver con las relaciones sociales producidas en la cultura organizacional.*

Referencias bibliográficas

- ADORNO, S. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. **BIB** (Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais), Anpocs, n. 35, p. 1-72, 1993..
- ADORNO, S.; SOARES, L. E. Segurança pública e direitos humanos. Entrevista a Luiz Eduardo Soares. São Paulo. **Novos Estudos Cebrap**, n° 57, p. 141-154, julho 2000.
- BARROS, L. A. de. **Polícia e sociedade**: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial. Tese (Doutorado). Belo Horizonte, Programa de Doutorado em Ciências Humanas/Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2005.
- _____. (Org.). **Polícia em movimento**. Belo Horizonte: Ed. Aspra, 2006.
- _____. Violência, cultura "quase militar" e a questão do controle da polícia em regimes democrático. In: BORGES FILHO, N.; FILGUEIRAS, F. **Estado, direito e ética**. Ensaios sobre questões de nossa época. Juiz de Fora: Ed. Grambery, 2007, p. 119 - 143.
- BAYLEY, D. H.; SKOLNICK, J. H. **Nova polícia**. Inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2001.
- _____. **Policimento comunitário**. Questões e práticas através do mundo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2002.
- BEATO, C. C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, Anpocs, v.13, n. 37, p. 74-89, jun. 1998.
- _____. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, out./dez. 1999.
- _____. Ação e estratégia das organizações policiais. **O Alferes**, v. 15, n. 51, p. 37 - 62, abr./jun., 2000.
- _____. **Reinventar a polícia**: a implementação de um programa de policiamento comunitário. Belo Horizonte, Crisp, UFMG, 2001. Mimeografado.
- BELLI, B. **Tolerância zero e democracia no Brasil**. Visões da segurança pública na década de 90. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004.
- BRETAS, M. L. **Ordem na cidade**. O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930. Trad. Alberto Lopes. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1997.
- CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. Trad. Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34; Edusp, 2000.
- CASTRO, C. **O espírito militar**: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.
- CERQUEIRA, C. M. N. (Org.). **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos; Instituto Carioca de Criminologia, 2001a.
- _____. **O futuro de uma ilusão**: o sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 2001b.
- COELHO, Edmundo Campos. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. **Revista de Administração Pública**, v. 12, n. 2, abr./jun., p. 139-161, 1978.
- _____. **A criminalidade urbana violenta**. Rio de Janeiro: Iuperj, dezembro 1987 (Série Estudos, 60).
- CORTES COSTA, A. L. (Cel. P1). **Policimento comunitário**. Belo Horizonte/Uberlândia, [198-?] (data imprecisa).
- DIAS NETO, T. **Policimento comunitário e controle sobre a polícia**. A experiência norte-americana. São Paulo: IBCRIM, 2000.
- ESPÍRITO SANTO, L. E. do; MEIRELES, A. **Entendendo a nossa insegurança**. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003.
- GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1992.

GOLDSTEIN, H. **Policiano uma sociedade livre**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2003.

HOLLOWAY, T. H.. **Polícia no Rio de Janeiro**. Repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

KELLING, G. L.; COLES, C. M.. **No más ventanas rotas!** Como restaurar el orden y reducir la delincuencia em nuestras comunidades. México: Ed. Instituto Cultural Ludwig Von Mises, 1996.

LARA, M. H. Policia comunitaria y el cambio de imagen institucional. La experiencia de Sao Paulo. **Policia y Sociedad Democratica**, ano 3, n. 9, 2001.

LÉVY, R. A crise do sistema policial francês hoje: da inserção local aos riscos europeus. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP. São Paulo: USP, FFLCH, v. 9, n. 1, maio 1997.

MASTROFSKI, S. D. Policiamento comunitário e estrutura da organização policial. In: BROUDEUR, J.-P. (Org.). **Como reconhecer um bom policiamento**. Problemas e temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2002.

MESQUITA NETO, P. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18 n. 1, jan./mar. 2004.

MONJARDET, D. **O que faz a polícia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2003.

MOORE, M. H. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: TONRY, M.; MORRIS, N. **Policiamento moderno**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2003.

MUNIZ, J. de O. **Ser policial é, sobretudo uma razão de ser**: cultura e cotidiano da Policia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: Luperj, 1999.

MUNIZ, J. de O.; LARVIE, S. P.; MUSUMECI, L.; FREIRE, B. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 9, n. 1, maio 1997.

MUNIZ, J. de O.; PROENÇA Jr., D.; DINIZ, E. Uso da força e ostensividade na ação policial. **Conjuntura Política** (Boletim de Análise). Belo Horizonte, DCP/UFMG, n. 6, abril 1999.

O GLOBO. **Luiz Eduardo cai após denunciar banda podre**. Rio de Janeiro, 18 de março de 2000, Ano LXXV, nº 2.4308, p. 10-14.

PAIXÃO, A. L. Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978. In: PINHEIRO, P. S. (Org.). **Crime, violência e poder**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1981, p.13 - 44.

_____. Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Orgs.) **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Ed. Vértice, 1988, p.168-199.

_____. A violência urbana e a sociologia: sobre crenças e fatos e mitos e teorias e políticas e linguagens e... **Religião e Sociedade**, São Paulo, Centro de Estudos da Religião, 15 (1), p. 68-81, 1990.

_____. Paixão. Crime, controle social e a cultura oficial da sociologia. **Sociedade e Estado**, v.10, n. 2, jul./dez., 1995.

PERALVA, A. **Violência e democracia**. O paradoxo brasileiro. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000.

PINHEIRO, P. S. de M. S. Polícia e crise política: o caso das polícias militares. In: DA MATTA, R.. et. al. **Violência brasileira**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982, p. 57-91.

_____. O passado não está morto: nem passado é ainda (Prefácio). In: DIMENSTEIN, G. **Democracia em pedaços**. Direitos humanos no Brasil. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1996, p. 7 - 45.

_____. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, v. 9, n. 1, p. 43-52, maio 1997.

_____. Polícia e consolidação democrática: o caso brasileiro. In: PINHEIRO, P. S. de M. S. et. al. **São Paulo sem medo**: um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 1998.

PINHEIRO, P. S. de M. S.; MESQUITA NETO, P. de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, p. 117 – 134, maio/agosto 1997.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Emprego da Polícia Militar de Minas Gerais na segurança pública**. Diretriz para a produção de serviços de segurança pública. Belo Horizonte, n.º 01/2002 – CG, março 2002.

_____. **Polícia de resultados**: um novo conceito de "ser" e "fazer" Polícia Ostensiva de Preservação da Ordem Pública na cidade de Belo Horizonte. Belo Horizonte, junho 2000a.

_____. **Instrução sobre Conselhos Comunitários de**

Segurança Pública. Belo Horizonte: Comando Geral, julho 2000b.

SOARES, L. E. **Meu casaco de general**. Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, E. de. **Policamento comunitário em Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado). Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

TROJANOWICZ, R.; BUCQUEROUX, B. **Policamento comunitário**: como começar. 2ª ed. Trad. Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Ed. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

El paisano, la política y la “comunidad”: la policía en la encrucijada

Lúcio Alves de Barros

Resumo

O paisano, a política e a “comunidade”: a polícia na encruzilhada

Este artigo apresenta uma análise dos obstáculos enfrentados pelos policiais militares na introdução do policiamento comunitário. Analisa a bifurcação existente no imaginário da PM entre o “mundo civil” dos paisanos e o “mundo militar” dos policiais militares. A partir da pesquisa etnográfica desenvolvida em um Batalhão, na região de Belo Horizonte, identificaram-se a politização do programa, a resignação na aceitação dos princípios por parte dos policiais e a manutenção de uma subcultura quase militar.

Palavras-Chave: Segurança pública. Polícia Militar. Polícia Comunitária.

Abstract

The civilian, policy, and the “community”: the police at the crossroads

This article submits an analysis of the obstacles faced by military policemen in the introduction of a community police. It examines the difference that exists in the military police force’s imagination between the civilians’ “civilian world” and the military policemen’s “military world.” Based on this ethnographic survey prepared in a Military Police Unit in the Belo Horizonte region, program politicization, resignation in the acceptance of principles by policemen, and maintenance of an almost military sub-culture.

Keywords: Public security. Military Police. Community Police.

Fecha de recepción: 10/06/09
Fecha de aprobación: 20/06/09

El valor de la ética y de la formación en el ser y en el hacer policía en Brasil

El Coronel Joviano Conceição de Lima, entrevistado por Adriana Taets, Érika Sallum y Renato Sérgio de Lima.

Joviano Conceição de Lima

Joviano Conceição de Lima es coronel de la Policía Militar del Estado de São Paulo. Ejerció las funciones de comandante de la Vigilancia de Choque (CPChq), de 2005 a 2008, fue director de Telemática (Dir Tel), en 2005, y jefe de la Inteligencia, 2ª Sección del EM/PM y Agencia Central (AC), entre 2003 y 2005. Fue profesor de Ética Profesional en cursos de habilitación de oficiales, en 1995, Curso de Formación de Oficiales de la Academia de Policía Militar de Barro Branco, de 1995 a 1996, y en el Curso de Perfeccionamiento de Oficiales, de 1994 a 2004. Fue profesor de Deontología Policial Militar (Ética Profesional) en el Curso Superior de Policía Integrado, de 2005 a 2008, en el Centro de Perfeccionamiento y Estudios Superiores.

Allí en la Guardia Juvenil empecé a tener contacto con asuntos de disciplina y, principalmente, de liderato.

FBSP: Coronel, por favor, cuente un poco su historia, cómo entró usted en la policía.

Coronel de Lima: Mi formación en la Policía Militar, en realidad, comenzó en 1969, cuando aún era adolescente y me presenté a las pruebas para la Guardia Juvenil de Franca. Los guardias juveniles ya usaban un uniforme, llevaban un trajecito, y ayudaban al ayuntamiento en algunas cuestiones de orden, prestaban auxilio en las calles, en los establecimientos comerciales, órganos públicos, hospitales, registros civiles, etc. Allí en la Guardia Juvenil empecé a tener contacto con asuntos de disciplina y, principalmente, de liderato. Conocí al Coronel de la Policía Militar Marcos Régis Rachianti Cordeiro, uno de los idealizadores de la Guardia Juvenil, y su esposa, doña Julita Caleiro Cordeiro. El oficial en la época era el teniente de la Fuerza Pública y me seleccionó entre los compañeros de la Guardia Juvenil y, a los 16 años, me convertí en el jefe de la guardita. Me gusta citar esa experiencia mía tan gratificante en la Guardia Juvenil porque en aquel crisol donde tuve el primer contacto con la Fuerza Pública de São Paulo, y allí, en compañía del Coronel Régis, empecé a tener mi formación moral, orientada a la disciplina, los valores éticos y, principalmente los valores espirituales (el matrimonio estaba altamente espiritualizado en la doctrina kardecista). La Guardia Juvenil recibía el apoyo del Rotary, del ayuntamiento, de los empresarios de Franca, de la Masonería, lo que creaba en los niños una idea de compromiso y espíritu ético. El apoyo que recibí del matrimonio Julita y Régis fue esencial en mi formación, influyendo hasta hoy día los principios morales y éticos y, también, de liderazgo (de ningún modo relego a un segundo plano la educación recibida de mis queridos padres Sebastião Conceição Lima y Luzia Garcia da Conceição Lima. En aquella época, tuve contacto con la Fuerza Pública, que andaba a las vueltas con cuestiones de Seguridad Nacional. Fue allí donde aprendí los conceptos de patriotismo, de orgullo de mi país, que también llevo hasta hoy conmigo.

FBSP : *¿Y cómo se produjo su entrada en la Policía Militar?*

Coronel de Lima: Bien, después de salir de la Guardia Juvenil, trabajé en otras áreas de la industria del calzado de Franca y, en 1974, me presenté a las oposiciones para el Curso de Formación de Oficiales de la Policía Militar. Las aprobé y vine a hacer el Curso a São Paulo, a la Academia de Policía Militar de Barro Branco. Durante los cinco años del curso conviví con los colegas de profesión de forma elegante y muy vibrante con las enseñanzas que nos transmitían, habiendo recibido una sólida formación en los valores profesionales y morales que dirigieron mi carrera como hombre y como oficial. En los dos últimos años fui presidente del Directorio Académico XV de Diciembre. Cuando me hice aspirante a oficial fui designado para el Regimiento de Caballería 9 de Julio. Me clasifiqué en primer lugar de la arma de Caballería en el curso de formación que había acabado de realizar. Es importante resaltar que mi formación en la Policía Militar se dio aún dentro del régimen militar, pero mi proceso de adaptación al régimen democrático sucedió de forma muy sencilla, porque los valores edificados en el pasado, aún con la Fuerza Pública, se mantuvieron, es decir, lo que importaba y continuó importando era la preservación del orden público, ahora dentro de un Estado Democrático de Derecho. Lo esencial era defender los principios de ese Estado. Sin duda alguna, ésta fue la marca de toda mi carrera en la policía. En 34 años de servicio, contando con el tiempo de la transición democrática, nunca recibí ni una sola punición, nunca respondí a un solo proceso, porque no hubo, para mí, medias tintas en mi compromiso con la institución y, principalmente, con la defensa de ese Estado Democrático de Derecho, cuyo imperio es el de la ley y del orden público.

Cuando salí de la Caballería, me dediqué al área de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y también me especialicé en la producción técnica de informaciones. Eso ya formaba un poco parte de mi formación, ya que, desde el comienzo de mi carrera en la policía, me incliné hacia el área de la informática.

En esa época, participé y coordiné el proyecto de informatización del Centro de Operaciones de la Policía Militar (Copol) en el área de informática. El despacho y la atención

“
Porque no hubo,
para mí, medias
tintas en mi
compromiso con
la institución y,
principalmente, con
la defensa de ese
Estado Democrático
de Derecho.”

“
Tuve contacto
con los gestores
de la seguridad,
ampliando así mi
visión sistémica
de la criminalidad,
pero añadiendo
una concepción de
políticas públicas a
aquello que antes
era más técnico.”

a los casos aún era por tarjetas y el sistema de apoyo de los ordenadores aún utilizaba tarjetas perforadas. Fui yo quien lideró el equipo de analistas de sistemas y programadores de ordenadores para hacer efectivo el cambio del sistema manual para el *on-line* y *real time*.

Empecé a tener una visión más sistémica del delito, ya que pasé a tener una concepción espacial de los eventos, relacionándolos a partir de un punto de vista espacial. Después de trabajar un tiempo en el área de las TIC's, fui designado asistente militar del secretario de Cultura, Dr. Jorge da Cunha Lima, de 1985 a 1987, y fui también asesor de Informática de aquella cartera; en 1990, fui designado para la Casa Militar (Defensa Civil) y allí tuve contacto con el Inpe (Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales), ya que nos encargábamos de cuidar de la población cuando ocurrían graves desastres naturales, tales como inundaciones que desalojaban a las personas. En este tiempo, tuve contacto con los especialistas en meteorología del Inpe y del Ipmet (Instituto Paulista de Meteorología), lo que también me ayudó a consolidar aún más la visión espacial de los acontecimientos en tiempo real, consiguiendo, así, integrar esa experiencia en los proyectos de tecnología de la información en los que participé. De esta forma, tuve el primer contacto con el geoprocesamiento que estuvo presente en toda mi gestión mientras fui jefe de la Inteligencia Paulista y comandante de la Vigilancia de Choque.

Después de la Defensa Civil, fui designado para trabajar en el Tribunal de Justicia, en el área de las TIC's orientadas al sistema de bases de Datos Criminales que la Policía Militar mantenía con el Poder Judicial, en razón de un acuerdo de cooperación en ese sentido. Trabajé como ayudante de órdenes y jefe de la seguridad personal del presidente del Tribunal, y también como encargado de la seguridad del Consejo Superior de la Magistratura. A continuación, fui designado para trabajar en la CAP (Coordinadora de Análisis y Planificación de la SSP/SP) y allí fue donde tuve contacto con los gestores de la seguridad, ampliando así mi visión sistémica de la criminalidad, pero añadiendo una concepción de políticas públicas a aquello que antes era más técnico. En especial, participé como alumno de maestría en la Universidad Federal de Minas Gerais, en el Curso de Mapeamiento del

Si el policía tiene un hogar desestructurado, no tiene el apoyo de la familia, esto es, no tuvo una buena formación familiar, como hombre, no será un buen policía.

crimen, del Prof. Dr. Cláudio Beato. El 9 de julio de 2005, fui designado comandante de la Vigilancia de Choque.

FBSP: *En esa trayectoria suya, desde el ingreso en la Guardia Juvenil en Franca hasta el momento en que abandonó el comando del Choque en 2008, ¿qué considera usted relevante? ¿Cuáles son los puntos de su carrera que fueron cruciales para su desarrollo, para que se hiciese cargo del comando del Choque?*

Coronel de Lima: Cuando he empezado a contar mi historia por el ingreso en la Guardia Juvenil, ya he querido llamar la atención de eso, que es el tema de los valores y principios. En toda mi trayectoria he tenido contacto con gente maravillosa, que me han ayudado a tener esta visión de la policía siempre basada en valores éticos y principios capitales. Está claro que eso también tiene que ver con mi formación, con mi estructura familiar, con la forma de la que me educaron mis padres y la participación solidaria de mis hermanos. También me correspondió una parte a mí, claro, que sin lastro psicosocial ni moral, la formación pura y simple, digo, técnica, no es lo bastante para el policía.

Si el policía tiene un hogar desestructurado, no tiene el apoyo de la familia, esto es, no tuvo una buena formación familiar, como hombre, no será un buen policía. Si no tiene valores ni principios ni cree en lo que hace, no será nunca un buen profesional. Durante toda mi carrera me rodeé de gente fantástica, que me hizo entender la importancia de tener esa base ética y moral, e intenté al máximo ponerlo en práctica. Toda mi práctica profesional, como policía y ser humano, se basó en esos valores y principios que adquirí en el pasado.

Otra cuestión fundamental para mi carrera fue la cercanía con el área de las TIC's y la producción técnica de informaciones. Ya en el comienzo de mi formación, tuve contacto con el área de informática dentro de la policía, y me fui especializando allí. Esto me ayudó a tener una visión diferenciada del crimen y de la criminalidad. Cuando pusimos en marcha el proyecto Copom, en noviembre de 1988, fui yo quien lideró el equipo de ejecución del Centro de Procesamientos de Datos de la Policía Militar, con una plataforma IBM en *mainframe*. Estábamos tra-

bajando hacía algún tiempo con eso y, de un día para el otro, cambiamos el sistema, que funcionaba con fichas y programas basados en tarjetas perforadas y ¡pasó a realizarse de forma *online* y en *real time*!

Hoy, en razón de eso, tenemos control de todos los automóviles que están en la calle, ¡en tiempo real! El éxito del equipo, cuyo esfuerzo es histórico en la Policía Militar, obtenido en la puesta en marcha del proyecto sólo fue posible por la fascinación que el área de informática despertaba en nosotros y la manera de la que pude utilizar eso por la comprensión espacial de la criminalidad.

Más tarde, como ya he dicho también, tuve contacto con el área de la defensa civil, cuando pude aprender bastante con el personal del Inpe y del Ipmer, teniendo, así, una comprensión más amplia y significativa de los eventos naturales que ocurrían en tiempo real y cuyos efectos y reflejos necesitaban ser considerados en el futuro próximo (previsión del tiempo a partir de datos de varios planos de información), y con esas informaciones se consigue hacer una planificación mejor de la actividad policial. Entonces, mire, en toda esa trayectoria de la producción de la información a su uso, el acceso a la información tecnológica fue fundamental para mi actividad.

Tener conocimiento de lo que estaba pasando, dónde y cuándo ocurría y por qué se daba el evento es fundamental para la planificación; y sin planificación la actividad policial no funciona como debe.

Entonces, yo saco la conclusión de que mi formación, tanto técnica, en el área de las TIC's, como personal, en la cuestión de los valores y principios, fue fundamental para mi carrera, para el desarrollo de todas las funciones para las que fui designado.

FBSP: *¿Puede usted contar un poco su experiencia en el Choque? En primer lugar, sería interesante mencionar que es el Choque, cómo funciona, cómo está formado, etc.*

Coronel de Lima: El Choque es la fuerza máxima de la Policía Militar del Estado de São Paulo y sus misiones están reservadas para situaciones en que el Estado Democrático de Derecho está en peligro. La esencia del Choque es la preservación del Estado

“
Tener conocimiento
de lo que estaba
pasando, dónde
y cuándo ocurría
y por qué se
daba el evento es
fundamental para la
planificación.”

“
Choque trabaja a partir de sus segmentos específicos siempre que es preciso que haya una reacción de la policía en el momento en que sucede algo que pone en grave riesgo el Estado Democrático de Derecho.

Democrático de Derecho. Todas las veces que existe una grave quiebra del orden público, se llama al Choque para actuar. Entonces, por ejemplo, si sucede una manifestación en la Avenida Paulista que pone en peligro el orden público, se llamará al Choque para contener la manifestación y devolver a la normalidad el orden público. Y aquí usted me pregunta: ¿pero va usted a enfrentar a la población? Y yo le respondo: ¡sí! Si el orden público está en peligro, ¡sí! ¡Voy a actuar en el sentido de contener la manifestación y controlarla! ¡Volver al estado de normalidad del orden público que fue gravemente quebrado! El Choque existe para preservar ese Estado Democrático de Derecho y actuará siempre en ese sentido.

En mi comando, el Choque estaba formado por un Comando, tres Batallones de Policía de Choque y un Regimiento de Caballería. Siempre tuve cinco unidades afines, Agrupamiento de Radio Patrulla Aérea (GRPAe), PM-2, Centro Odontológico (Codont), PM-5 y Cuerpo Musical (CMus), que trabajaban de forma estrecha con el Choque, y de las que destaco el COdont en el campo social y de prevención por la inclusión social.

Destaco esto por el hecho de que, al ofrecerse a la población atención odontológica completa, a los niños sin recursos de 5 a 12 años (tratamiento dentario con inicio, medio y fin), creas, no sólo dentro de la policía, sino en la propia comunidad, un sentimiento de valorización del ser humano, y sin esa valorización no es posible realizar un buen servicio policial en las operaciones del tipo Saturación por Tropas Especiales, que tuvieron un éxito absoluto en las once operaciones que comandé personalmente. Se dio especial atención a las actividades de éxito del Choque en áreas críticas en lo relativo a la criminalidad por la inclusión social, defendida ardua y ejemplarmente por el secretario de la Seguridad Pública, Dr. Marzagão, que entendió la idea del Comando General y la abrazó como un factor preponderante para la aplicación del poder de policía en áreas intensamente pobres de la capital y del Estado.

Entonces, el Choque trabaja a partir de sus segmentos específicos siempre que es preciso que haya una reacción de la policía en el momento en que sucede algo que pone en grave riesgo el Estado Democrático de Derecho. Por ejemplo, nosotros actuamos en la huelga de la Universidad de São Paulo en 2007, fuimos

designados para cumplir una orden de desalojo, no obstante, los sucesos no son así de simples, y hubo que planificar, negociar, conversar con los estudiantes, con los funcionarios, pero recuerden que representamos a la fuerza del estado en grado máximo, y en ese sentido es en el que vamos a actuar.

FBSP : *Coronel, ha hablado usted sobre su formación, su historia, y nos gustaría ahora conversar un poco sobre la policía en Brasil y, claro, su visión al respecto de la experiencia de la policía, como policía y también como comandante que fue. A partir de esta discusión, de lo que es la policía y de cómo actúa y debe actuar, puede quedar más clara esa cuestión de los valores, de la importancia de la formación y, también, de la espiritualidad, que usted siempre destaca. Pensando en la policía de Brasil de hoy, ¿cómo es posible traducir poder de policía? ¿Qué es el poder de policía hoy?*

Coronel de Lima: Hoy el poder de policía puede ejecutarse con mucha más seguridad, por causa de los entrenamientos, de la formación, de la claridad legal, del conocimiento de las leyes, de los sistemas de informaciones. Entonces, el policía que aplica el poder de policía conoce sus límites, porque existe una técnica para la aplicación de ese poder, sin olvidarse de su formación espiritual, que juzgo importantísima. Esa técnica se aprende en la escuela de la aplicación legal, entonces, no podemos pensar en el poder de policía sin pensar en la discrecionalidad y también en la formación ético-moral y espiritual.

FBSP: *¿Y cómo fue tratar con ese asunto de la discrecionalidad en su comando? ¿Cómo imagina usted que sería la forma ideal de tratar con la discrecionalidad? ¿Cómo podemos pensar en mecanismos para controlarla?*

Coronel de Lima: El poder discrecional está íntimamente relacionado con la ley; es necesario que se tenga una buena ley, para así tener unas buenas condiciones de aplicación de esa ley. Entonces, por ejemplo, tienes una ley que no es clara, tienes un reglamento que no es claro, ¿cómo se va a practicar el acto de discrecionalidad? Voy a dar un ejemplo de lo que es el poder de

Hoy el poder de policía puede ejecutarse con mucha más seguridad, por causa de los entrenamientos, de la formación, de la claridad legal, del conocimiento de las leyes, de los sistemas de informaciones.

la policía: cuando tiene lugar un accidente, la ley me confiere el poder de desviar o delimitar el lugar para evitar un mal mayor, entonces, cuando yo, como autoridad de la policía militar, determino, por ejemplo, que el flujo de tráfico rodado se traslade a otro lugar, estoy interfiriendo en el derecho de ir y venir de la gente, es decir, necesitan pasar por allí, pero no van a pasar porque hay un accidente, y no necesito dar explicaciones. ¡Eso es poder discrecional! ¡Es una orden policial! Otro ejemplo: tengo el poder autoritario de usar la fuerza máxima cuando yo bien lo entienda, por la situación de riesgo que se presente, cuando hay peligro para otras personas o para mí mismo. Pero, ¿cómo? ¿Cuándo vas a hacer eso? ¡Las situaciones son como un relámpago! Rápidas, y no hay vuelta atrás para la actitud que se adopte para solucionar la cuestión que se impone en el momento.

Entonces, es por eso por lo que siempre digo que la espiritualidad, que para mí siempre ha sido muy fuerte, me ha dado seguridad de manejar bien mi actividad, me ha dado tranquilidad en el ejercicio del poder de policía. La afabilidad, la amabilidad, la educación, la firmeza, la rectitud, la integridad de los actos de la policía son factores que influyen en la aplicación del poder de la policía. Yo sólo puedo hablar sobre la experiencia de ser oficial, no puedo hablar de la experiencia de un soldado, por ejemplo, pero aun así, creo que es posible que cualquier policía ejecute el poder de policía dentro de ese parámetro, porque es lo mínimo que se espera de una persona bien formada y bien instruida. Aquellos que no se mueven por la buena aplicación del poder de policía comprometen a la institución, comprometen al gobierno, comprometen al Estado Democrático de Derecho, y se comprometen a sí mismos, lo que es peor y más indeseable para su familia, pues seguro que les afectará también.

FBSP: *¿Cómo valora usted la formación policial en Brasil, para no limitarnos sólo a São Paulo?*

Coronel de Lima: Veo una necesidad de actualización tecnológica, que necesita trabajarse y, concomitantemente, tiene que verse también la cuestión de la formación, principalmente en el campo ético y legal. Hoy la tropa viene de un contexto

“La afabilidad, la amabilidad, la educación, la firmeza, la rectitud, la integridad de los actos de la policía son factores que influyen en la aplicación del poder de la policía.”

familiar no muy bueno, pues sabemos que la familia hoy está complicada, lo que acaba influyendo en la policía. Pienso que la formación es fundamental; no puedo hablar de la formación de otros estados, conozco algunos, pero no todos. Conozco, por ejemplo, Minas Gerais, Río de Janeiro, São Paulo y un poco de Bahía. Entiendo que quien forma, siempre busca lo mejor, ¡es evidente!

FBSP: *Pero, por ejemplo, la idea de la carrera de oficiales, con duración de cuatro años, con una carga gigantesca de derecho y una cantidad menor en otras disciplinas operacionales, pero de innovaciones tecnológicas. ¿Cree usted que esa mirada extremadamente circunscrita al derecho, como algunos critican, es un limitador de la actividad de la policía, o, al contrario, es un punto fuerte? ¿Cómo valora usted las proporciones del currículo?*

Coronel de Lima : Es importante tener un equilibrio en la dosificación de esa carga lectiva. En mi ejemplo, lo que más prevaleció fue la cuestión de la formación, entonces, fíjese bien, mi seguridad en la aplicación del poder de la policía no dependió sólo de mi conocimiento técnico del derecho, como aplicador del derecho en la práctica, que es la aplicación del poder de la policía, sino también de mi formación, que me dio respaldo para ello. Entonces, la formación es importante y tiene que haber un equilibrio. No puedes poner a un hombre sin formar o mal entrenado, sin apoyo tecnológico, ¡sólo con el conocimiento del derecho! ¡No va a ninguna parte! Y lo contrario es lo mismo: no puedes poner a ese hombre altamente preparado en términos de formación y sin conocimientos de derecho. Hay que tener un equilibrio. Entiendo que ese equilibrio es lo mejor, pero, ¿cuánto equilibrio necesitamos? ¡El máximo posible! Cuanto más preparado esté en derecho y cuanto más emocionalmente, en términos de instrucción, en términos de estructura, en términos de ganancias salariales, ¡mejor será! Ésa es una cuestión muy importante también: la distribución de la riqueza es fundamental, porque ese camarada que está allí aplicando el poder de la policía puede pasarse al otro lado, o llegar hasta la corrupción, el quedarse de este lado, la rectitud, pero en la

“
No puedes poner a un hombre sin formar o mal entrenado, sin apoyo tecnológico, ¡sólo con el conocimiento del derecho! ¡No va a ninguna parte! Y lo contrario es lo mismo.”

Si el policía tiene un buen sueldo, se sentirá satisfecho en su ejercicio, si no, empieza a patinar; el policía suele tener ingresos secundarios, que es dinerillo extra, y eso no lo suelta ya.

rectitud él necesita cuidar de su familia, ¡también tiene que subsistir! Si ve toda esa infraestructura de riqueza y no participa de ella, va a encontrar ahí una buena vía para decantarse por el lado no legal, seamos realistas, ¡eso es verdad! Si el policía tiene un buen sueldo, se sentirá satisfecho en su ejercicio, si no, empieza a patinar; el policía suele tener ingresos secundarios, que es dinerillo extra, y eso no lo suelta ya.

FBSP: *¿Y cómo podemos resolver eso, el problema del dinerillo extra, del empleo secundario?*

Coronel de Lima: ¿Cómo resolverlo? Yo creo que con un buen salario y un buen apoyo estructural para los policías, y es el Estado quien debe solucionar eso. Ahora, ¿cómo hacerlo? Eso depende del gobierno, y el gobierno ha hecho eso de forma tímida. Opino que la recompensa salarial podría ser más fuerte, para aquellos que se dedican a proteger a la sociedad de los malos ciudadanos. Por ejemplo, cuando entré en la Policía Militar ¡no existía el seguro de vida! ¡Y fue toda una lucha! El seguro de vida se instituyó y, a continuación, se amplió. Entonces, antes no teníamos seguro de vida, y hoy se puede oír hasta “yo voy a trabajar en la poli para tener seguro de vida”, ¡pero no! ¡No es eso! Está claro que eso puede pasar, ¡cuántas veces he pasado por los portones del Choque pensando que no iba a volver! ¡Cuántas veces estaba allí en la penitenciaría sin saber de dónde venía el tiro! ¡No sabes ni de dónde viene el disparo! ¿Te protege el chaleco? Sí, claro, ¡el equipamiento te protege! ¿Pero y el tiro en la cabeza? ¿Qué lo protege? ¿El qué protege de un tiro de una 762? Un tiro de 762 en un chaleco hace más destrozos que un tiro de una 38, ¡y nosotros lo sabemos bien! Entonces, cuando nosotros los policías vamos a trabajar, si te mueres tienes esa seguridad del Estado como reconocimiento por tu trabajo esencial en pro de la sociedad, vas mucho más tranquilo, porque si muero en acto de servicio, por lo menos mi familia estará amparada. Pero ahora, que quede bien claro, la carrera policial también es una cuestión de vocación, por eso de que aquel contexto es importante, la persona debe sentir la vocación para el trabajo policial, porque si no la siente ¡el éxito en la carrera será infame! En nuestra profesión no hay un horario fijo, el riesgo de morir

en las operaciones es real, pocos saben lo que es un tremendo desgaste emocional en una operación policial compleja, ¡y el gobierno necesita entender eso!

Entonces, hace falta comprender que en ese complejo de riqueza que la sociedad produce ¡nadie quiere entrar en la policía para morir! Peor sabe que puede morir. Y, ¿por qué no mueren tantos soldados en acto de servicio? Por causa de la técnica, de las informaciones criminales preciosas que la tecnología de la información y la comunicación posibilita, que está bien aplicada, que el policía está protegido, porque los equipos raramente están solos.

FBSP: *Usted puso en práctica aquello que la literatura llama de inteligencia de policía y que es diferente de inteligencia de Estado. ¿Cree usted que esa separación es posible, entre inteligencia de policía e inteligencia de Estado?*

Coronel de Lima: Sí, es totalmente factible; hoy en día, la PM-2 es altamente técnica, produce informaciones criminales de excelente calidad y atiende de inmediato por el principio de la oportunidad y de la disponibilidad de las informaciones por varios sistemas, tales como Infocrim (Sistema de Informaciones Criminales), gestionado por la SSP con datos a partir de los BO/PC de la Policía Civil; SIOPM (Sistema de Informaciones Operacionales de la Policía Militar), gestionado por la Policía Militar y administrado por los Centros de Operaciones a partir de los registros de los BO/PM; Copom *on-line* (Sistema Informatizado de Administración Geoprocesada de Vigilancia Ostensiva en Tiempo Real), gestionado por la Policía Militar a partir de los datos del SIOPM y administrado por la PM-2; Fotocrim (Base Informatizada de Fotografías Criminales), sistema gestionado por la Policía Militar y con datos de las bases criminales administradas por la PM-2 (340.000 registros con más de un millón de fotografías de criminales); Macrocrim (Base Informatizada de Organizaciones Criminales y Macrocriminalidad), sistema gestionado por la Policía Militar y con datos de las bases criminales administradas por la PM-2. Por ejemplo, gracias al Copom *on-line* sabemos en tiempo real dónde se encuentra un automóvil, o el trecho que tiene que ser vigilado. El que no pla-

Entonces, hace falta comprender que en ese complejo de riqueza que la sociedad produce ¡nadie quiere entrar en la policía para morir!

Entrevista

El valor de la ética y de la formación en el ser y en el hacer policía en Brasil
El Coronel Joviano Conceição de Lima, entrevistado por Adriana Taets, Érika Sallum y Renato Sérgio de Lima.

nea correctamente es porque no quiere. Eso en São Paulo capital y en las capitales regionales.

Está claro que existen lagunas técnicas; esa tecnología de planificación, en el área de inteligencia, fue fundamental en el control del comando de las grandes operaciones ejecutadas por el Choque. La tranquilidad que São Paulo está viviendo hoy es porque estamos recogiendo los frutos de lo que se plantó en el pasado, durante varios gobiernos, que están sedimentando poquito a poco.

No fue fácil cambiar de la noche a la mañana el Copom; de la tarjeta de control de despacho, y pasar a ser por ordenador. Eso sucedió a las doce de la noche del día 7 de noviembre de 1988; yo personalmente, entonces 1^{er} teniente y líder del proyecto, apagué la llave por el sistema operativo de IBM denominado CICS/VS (*Customer Information Control System for Virtual Storage*), un sistema manual que sale del aire y el otro entra de forma automatizada. De madrugada el sistema se colgó. Nos llamaron para resolver el problema. Había un programa, que tenía un error, y colapsó todo el sistema. Entonces el que era el jefe del Copom nos llamó y nos dijo “voy a daros un plazo hasta las ocho de la mañana y si no vuelve al aire... el despacho volverá a lo que era antes” (sistema manual por fichas). Después descubrimos que existía un pequeño error en una función, que no dejaba al sistema subir, y ese error puso en riesgo todo el sistema y un proyecto que cambiaría la rutina operacional de toda la Policía Militar. Después de trabajar la madrugada entera, conseguimos arreglarlo todo y poner el sistema en el aire nuevamente y desde entonces hasta ahora sólo ha habido evolución y mejoras.

FBSP: *Usted vino hasta aquí contando su trayectoria y dos cosas han quedado más que manifiestas en su historia; una, es esa cuestión de la información e inteligencia, y la otra es la cuestión de la ética, de la moral y de la espiritualidad. A partir de estos dos pilares, es posible darse cuenta de que usted fue escalando los puestos de jerarquía, hasta llegar al comando de Choque. ¿Cree usted que esa escalada de la jerarquía fue posible en razón de esas características que usted desarrolló a lo largo de su carrera?*

Coronel de Lima : ¡Me parece que sí! Creo que fue por mi manera de ser, y eso ejerció una influencia muy grande. Por ejemplo,

“La tranquilidad que São Paulo está viviendo hoy es porque estamos recogiendo los frutos de lo que se plantó en el pasado, durante varios gobiernos, que están sedimentando poquito a poco.”

“No tengo dudas de que mi selección para mandarme al Tribunal de Justicia tiene que ver con la cualificación técnica, pero también mucho por la característica personal, de confianza, de lealtad a las instituciones, que son factores fundamentales.”

“¿quién de los oficiales va al Tribunal de Justicia? ¿Cuántos capitanes hay? Están A, B, C y D y Joviano”; no tengo dudas de que mi selección para mandarme al Tribunal de Justicia tiene que ver con la cualificación técnica, pero también mucho por la característica personal, de confianza, de lealtad a las instituciones, que son factores fundamentales. En la policía, no basta que seas técnico especializado en un área, ¡tienes que tener esto otro también!

FBSP: *Y en esa dirección, la de la construcción de una imagen profesional basada en principios y valores éticos, y que usted cree que recibió reconocimiento en ese sentido, llegando a alcanzar el cargo de tercero en el comando, que en la práctica no es el tercero en comando porque tiene una función y un peso fundamental dentro de la Policía Militar de São Paulo, todo eso sucedió en el gobierno de Saulo, que transmitía una imagen de dureza, de firmeza, pero que fue capaz de granjearse a gente con su carácter, con su sensibilidad. Está claro que la institución siempre procuró tener una autonomía en relación con la Secretaría, pero me gustaría saber cómo valora usted la coexistencia de esos dos mensajes contradictorios, uno de dureza y otro de principios éticos y legales.*

Coronel de Lima: Lo que entiendo es que tuve un papel, una importancia en el contexto estructural del Estado, de mantener el *status quo* de la organización del Estado, y del proceso más importante, que es el de la producción de los bienes y servicios de la sociedad constituida, porque la producción pasa por mi mano, ¿o no? Si tenemos una policía organizada, disciplinada, correcta, íntegra, ¡eso permitirá que la producción fluya! Se produce riqueza, bienestar para la población, minimizando así la cuestión del desempleo, y una serie de cosas encadenadas y de reflejos inexorables ¡que rebosarán en el futuro! El Dr. Saulo tuvo un papel fundamental en 2006. Su papel, en la Secretaría de la Seguridad Pública, en la conducción del proceso de restitución del Orden Público en el Estado de São Paulo, fue realmente especial; en aquel momento crítico, ¡él fue fundamental! Él, el Coronel Eclair y el Coronel Marino tuvieron, en aquel momento de dificultad extrema en el Estado, una postura correcta, desde el punto de vista de la conducción del proceso de mantenimiento de la estructura del Estado y del orden público.

Si yo fuese un profesional desequilibrado, no preparado técnica y emocionalmente, puede usted tener la seguridad de que el Estado ahora estaría pagando consecuencias perniciosas irremediables.

En la ejecución técnica de los procedimientos operacionales de la fuerza máxima de São Paulo, ejercidos por el Comando de Vigilancia de Choque y por sus Unidades de Policía de Choque y unidades afines, en calidad de ejecutores, tendríamos mayores posibilidades de conducir de manera equivocada que ellos en condición de idealizadores de la estrategia; en el comando de la ejecución el proceso pasó por mis manos, y si yo fuese un profesional desequilibrado, no preparado técnica y emocionalmente, puede usted tener la seguridad de que el Estado ahora estaría pagando consecuencias perniciosas irremediables, ¡de eso tengo yo certeza absoluta!

Por ejemplo, voy a contar un poco lo que pasó en Araraquara: comandé el restablecimiento tras una rebelión con más de 1.500 presos y 11 rehenes, y no murió ningún rehén ni siquiera un prisionero de allí, lo que evidencia que cumplí bien la misión. No estoy analizando por qué se llegó a ese punto, que es otra historia, que es otra cosa que tiene raíces mucho más profundas, pero mi trabajo en aquel momento en el Comando de Vigilancia de Choque y la de los comandantes de la tropa aquel día fueron fundamentales. Los presos habían destrozado toda la penitenciaría, un viernes. Mediante órdenes del comando general, salí de aquí de São Paulo a las 17h25. Cuando llegamos allí, recibí la orden del comando general para entrar en aquel mismo día, entonces planeamos la entrada de la tropa de choque para las 22h30. A la hora marcada todo tenía que estar listo: la tropa de choque, los helicópteros, el cuerpo de bomberos, los paramédicos, la tropa del área, etc. ¿Cómo lo haría? En una penitenciaría que tenía casi 270 metros de largura, con más de 100 de anchura, aislada, ¡sin luz! ¡Por la noche! ¿Entonces qué? Había 11 funcionarios de prisiones hechos rehenes y por ello otros colegas de trabajo ¡no veían con buenos ojos que entrase! ¿Por qué? ¡Porque ellos saben que su compañero puede morir! Entonces, eso se convierte en una miscelánea que no se imagina lo que da de sí. En un momento dado, el director de la penitenciaría me pregunta si de veras voy a entrar ¡y le digo que sí! Le digo que busque sus canales técnicos y jerárquicos para cambiar la situación –orden de entrada para las 22h30–, porque yo estaba listo para retomar el presidio. A las 22h25 más o menos, el Coronel Moisés, que era el coordinador operativo, me llamó y me dijo:

“Joviano, recoge el choque” y yo le dije “¡sí, señor!”, y recogí el choque para una unidad del área.

Entramos al día siguiente a las 7h15, tras comunicarlo al comando general. A las 7h45 llamé al comando general y entregué el presidio y el orden público estaba restablecido en el lugar. La tropa de choque evitó la muerte de 11 rehenes y de los más de 1.500 presos rebelados (ningún muerto, tan sólo heridos), ellos estaban irascibles desde el punto de vista del comportamiento, estaban alucinados.

Entonces, gracias a Dios, no tuvimos problemas mayores, a no ser la estresante operación (fueron interminables 39 minutos de operación). Algunos rehenes estaban heridos y también algunos de los presos rebelados. Algunos componentes de la tropa estaban con heridas leves en razón de los trozos de cristal roto de las ventanas, teniendo en vista que los rebeldes habían roto muchos cristales. Salimos de allí alrededor de las 11 de la mañana, con la tropa cansada, exhausta. La noche entera fue muy tensa, pero teníamos que hacerlo, no había otra salida, por que para el Estado Democrático de Derecho el orden público estaba en peligro, había que restablecer el orden público como así fue, era importante recuperar aquel presidio, que estaba totalmente destrozado. No me pregunte por qué se llegó a aquella situación, las causas no me importaban en el momento... Lo que importaba era el restablecimiento del orden público para la garantía del Estado Democrático de Derecho.

FBSP: *Usted estaba diciendo, hasta echando mano un poco de la cuestión de la técnica, de la desocupación de la Universidad de São Paulo (USP), en una huelga que duró 51 días en 2007. ¿Podría usted establecer un paralelo con la situación de hoy, con la reciente ocupación de la Policía Militar en la USP?*

Joviano: Con relación a la USP, tuve absoluta claridad sobre las posibilidades de un desatino enorme, entonces, si entraba con la tropa de choque allí sin control, podríamos tener una complicación enorme en los próximos años incluso para la propia policía, y también para el gobierno. Lo que sería algo extremadamente delicado: la universidad por un lado, la rectora, los profesores, los alumnos, el personal administrativo y de servicios de la universidad, el caldo

Para el Estado Democrático de Derecho el orden público estaba en peligro, había que restablecer el orden público como así fue, era importante recuperar aquel presidio, que estaba totalmente destrozado.

cultural de atrás, la situación del gobernador, que había sido un líder político en el campo estudiantil. Era una situación que teníamos que planear con rigor militar. Y el Dr. Marzagão tuvo un papel fundamental en esa cuestión. Yo me reunía prácticamente todos los días con el comando general y hacíamos la planificación: hacía, rehacía, probaba, entrenábamos y fuimos creando condiciones de entrar en la USP causando el menor estrago posible. Yo tenía más o menos 800 hombres para entrar en la USP, algo así, lo que fue un dato fundamental para el éxito de la operación desencadenada; yo tenía toda una parafernalia, estaba todo listo para entrar y restituir el orden público quebrado con gravedad en el Estado Democrático de Derecho, que era cumplir una orden judicial de desalojo.

Entonces, la tensión fue *in crescendo*, teníamos un fantasma rondando que era el fuego... “¿y el incendio? ¿Y si se declara un fuego en la USP?”. Existía un archivo científico precioso en la Rectoría, el almacenamiento de datos científicos en el área de la informática... entonces fui usando todo esto en la argumentación con los alumnos, personal de administración y servicios de la universidad y profesores; hice una reunión en el Comando de Vigilancia de Choque con los alumnos, profesores, representantes de la sociedad civil, comandantes de las unidades de choque, etc., y estuvimos muy afortunados en la conducción de los trabajos. Pero, ¿qué es esto? Es integridad con la sociedad y la prensa, que tuvieron un papel muy importante en el proceso de restitución de la Universidad de São Paulo sin traumas.

Entonces pienso que mi papel personal en la conducción de ese proceso fue fuerte, pero los papeles del gobernador, del secretario de la Seguridad Pública, del secretario de la Casa Civil, del secretario de Justicia y Ciudadanía y del comandante general también fueron importantes, porque ellos aportaron la tranquilidad necesaria para que el choque actuase.

FBSP: *Con ese suceso en la universidad, podemos pensar en la crisis, menos en la crisis actual, pero en la crisis que usted enfrentó... podemos pensar que existe ahí una tensión muy fuerte entre dos grandes modelos, entre una policía de Estado y una policía más dedicada a garantizar los derechos de la sociedad, como usted ha recalcado, de garantía de un Estado Democrático de Derecho, que son dos modelos. Lo que quería preguntar*

Los papeles del gobernador, del secretario de la Seguridad Pública, del secretario de la Casa Civil, del secretario de Justicia y Ciudadanía y del comandante general también fueron importantes, porque ellos aportaron la tranquilidad necesaria para que el choque actuase.

es: pensando en términos conceptuales, pensando en la historia política brasileña, en la historia política actual brasileña, ¿qué es hoy en día hacer policía en un ambiente, en un contexto democrático como nuestro de hoy en día?

Pienso que lo primero que la policía necesita hacer hoy en día es creer en sus valores y principios fundamentales que la rigen.

Coronel de Lima: Pienso que lo primero que la policía necesita hacer hoy en día es creer en sus valores y principios fundamentales que la rigen. A veces pienso que el ejercicio de la policía pasa por un momento de indiferencia hacia algunos valores; tienes que creer que eres íntegro, que tienes capacidad técnica, porque si no crees en eso, ¿cómo vas a ejercer tu profesión? Con perdón por la expresión, pero esa algarabía de informaciones, de corrupción, de desvíos, hasta del propio delito en sí en lo que concierne a su virulencia desenfrenada e irracional, de desvirtualización de la sociedad, del descompás en la sociedad, en la desvirtualización de la familia, todo eso acaba por hacer que se tenga una crisis de valores y principios para poder creer en su integridad.

Tuve la oportunidad de trabajar con los desembargadores, en la alta cúpula del Judicial paulista, fui ayudante de órdenes del presidente del Tribunal de Justicia, fui jefe de seguridad personal del presidente del Tribunal Judicial y del Consejo Superior de la Magistratura y, en especial, durante dos años trabajé directamente con el desembargador Dirceu de Mello. El Dr. Dirceu de Mello siempre ejerció la magistratura con levedad en la mano y el rigor de la ley, ¿por qué? Porque creía en aquello que estaba haciendo, creía en el Judicial, ¡la institución creía en él! Pero usted ¡va a decir que tenemos muchos problemas en el Judicial! ¡Claro! Todos lo sabemos, todos convivimos con eso, ¡pero es importante que la estructura crea en aquello que estamos haciendo! El nostálgico desembargador Antonio Carlos Alves Braga, en sus sabias y vigorosas palabras de valores morales, afirmaba que el Judicial era ¡el último bastión de la sociedad! Además de los desembargadores anteriormente citados, tuve ejemplos maravillosos de ese compromiso con la justicia con los desembargadores Weiss de Andrade, Yussef Said Cahali, Álvaro Lazzarini, Antonio Carlos Tristão Ribeiro, Irineu Antonio Pedrotti, Zélia Maria Antunes Alves, Antonio Ernesto de Bittencourt Rodrigues, Celso Luiz Limongi, Mohamed Amaro, Sidney Roberto Rocha de Souza y tantos otros que muestran claramente su compromiso institucional en el Judicial, dando seguridad a las tareas que la Policía ejecuta.

Entonces, pienso que si los policías, en el cuadro actual, no creen en lo que hacen, ¡no van a ejercer bien ese poder de policía que el Estado Democrático de Derecho les atribuye! Porque pierden la referencia, pierden el parámetro, ¡se deslizan hacia el delito! Si yo no creo en el Judicial, ¡voy a hacer el ejercicio de la ley con mi propia mano! ¡Eso jamás puede ser así!

Por ejemplo, el papel de ustedes del Foro Brasileño de Seguridad Pública (al igual que el papel de la prensa), en el contexto organizacional del Estado, es fundamental. Si no hubiese en ustedes un contrapeso llamado atención, probablemente la policía no se preocuparía por repensar la enseñanza, la técnica, la planificación, en repensar valores y principios, ¡no estaría pensando en eso con tanta agilidad como ahora! ¡Probablemente con más dificultad en mejorar sus técnicas y destino institucional en pro del bienestar de la sociedad! Pero ustedes hacen ese contrapeso, ¡que juzgo importantísimo!

En mi trayectoria, que ya he contado aquí, vine de una familia humilde, de trabajadores, vine de bien abajo, mis padres criaron honradamente ¡a sus seis hijos! Aun así, no hubo barreras insuperables para que yo progresase, eso es importante recalcarlo, las barreras que yo superé. Hoy en día, gracias a Dios, tengo dos hijos, tengo una casa, tengo una vida tranquila, en términos de vivir bien por cuenta de lo que el Estado me ha ofrecido, de lo que la policía me ha ofrecido. Supe aprovechar bien todas las oportunidades que se me fueron presentando en la vida, pero siempre tuve la clara idea de que mi papel era importante en esta profesión, siempre y cuando yo creyese en esos valores y principios, por eso lo he dicho al principio, al llamar la atención sobre 1969, cuando fui guardia juvenil en Franca. Tengo la impresión de que no va a ser fácil sensibilizar a una masa de policías, del orden de más de 100.000 aquí en São Paulo, para que tengan esa vivencia. Si la persona no está bien formada, si no tiene una familia buena, si no tiene una vida espiritual bien definida, ¡va a resultar muy difícil!

El mensaje final que registro a los colegas de profesión es el de que la Ética, la Legalidad, la Planificación, la Técnica y la Acción de Comando forman el pentagrama de actividad de un comando de policía en los ideales del Estado Democrático de Derecho para la preservación del orden público.

“
Ética, la Legalidad,
la Planificación, la
Técnica y la Acción
de Comando forman
el pentagrama de
actividad de un
comando de policía
en los ideales del
Estado Democrático
de Derecho para la
preservación del
orden público.”

Fe de erratas

Revista Brasileña de Seguridad Pública,
Año 3, Núm. 4, Febrero/Marzo 2009.

En la página 114

Donde dice: Neuma Cipriano es psicóloga

Debe leerse: Neuma Cipriano es académica de psicología.

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 revista@forumseguranca.org.br, o por correo ordinario, cuya correspondencia deberá ser enviada a la sede del Foro, localizada en Rua Teodoro Sampaio, 1020, cj. 1409 / 1410, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05406-050. En este caso, los textos deberán ser enviados en CD-R o CD-RW y con dos copias impresas en papel A4.
- 3** Los trabajos deberán tener entre 20.000 y 45.000 caracteres, incluyendo las notas a pie de página, los espacios y las referencias bibliográficas.
- 4** Se recomienda la utilización de procesadores de texto que graben en formatos compatibles tanto con programas ampliamente diseminados como, prioritariamente, con un software de código abierto.
- 5** Los artículos serán evaluados por la Comisión y el Consejo Editorial de la Revista, que serán los encargados de valorar inicialmente los textos enviados para publicación.
- 6** La Comisión Editorial de la Revista Brasileña de Seguridad Pública puede, en cualquier momento, solicitar la participación de consultores AD HOC para la emisión de informes de evaluación sobre los textos enviados.
- 7** La revista no está obligada a devolver los originales de las colaboraciones enviadas.
- 8** Los trabajos deberán estar precedidos de un breve Resumen, en portugués y en inglés, y de un Sumario.
- 9** Deberán señalarse las palabras clave (palabras o expresiones que formulen las ideas centrales del texto), con el fin de facilitar una posterior búsqueda del trabajo en la biblioteca. Vid ejemplo:

PALABRAS CLAVE: Seguridad Pública, Violencia, Policías.
- 10** Los artículos deberán estar precedidos de una página en la cual se hará constar: el título del trabajo, el nombre del autor (o autores), dirección, teléfono, fax, e-mail y un brevísimo currículum con los principales títulos académicos y la principal actividad profesional ejercida. Se recomienda que el título sea sintético.
- 11** No se adeudarán los derechos de autor ni cualquier otra remuneración por la publicación de los trabajos en nuestra Revista, en cualquier tipo de medio impreso (papel) o electrónico (Internet, etc.).

El (la) autor(a) recibirá gratuitamente cinco ejemplares del número de la revista en la que se haya publicado su trabajo. La simple remesa del original para evaluación implica la autorización para publicación por la revista, en el caso de obtener informe favorable.

12 La inclusión de cuadros o tablas y las referencias bibliográficas deberán seguir las siguientes orientaciones:

- a** Cuadros, mapas, tablas etc. deberán proveerse en archivos separados, con indicaciones claras, a lo largo del texto, de los lugares en que deben ser insertados.
- b** Las menciones a autores, en el discurrir del texto, siguen la forma — (Autor, fecha) o (Autor, fecha, página).
- c** Poner como notas a pie de página solamente las informaciones complementarias y de naturaleza sustancial, sin sobrepasar las 3 líneas.
- d** La bibliografía se incluirá al final del artículo, por orden alfabético.

Citaciones bibliográficas

Libro: apellido(s) del autor (en caja alta) /COMA/ seguido del nombre (en caja alta y baja) /PUNTO/ fecha entre paréntesis /COMA/ título de la obra en cursiva /PUNTO/ nombre del traductor /PUNTO/ n° de la edición, si no es la primera /COMA/ lugar de la publicación /COMA/ nombre de la editorial /PUNTO/.

Artículo: apellido(s) del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en el ítem anterior) / “título del artículo entre comillas” /PUNTO/ nombre de la revista en cursiva /COMA/ volumen de la revista /COMA/ número de la edición /DOS PUNTOS/ numeración de las páginas.

Obras colectivas: apellido(s) del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en los ítems anteriores) / “título del capítulo entre comillas” /COMA/ in (en cursiva) / iniciales del nombre, seguidas del apellido(s) del/ de los organizador(es) /COMA/ título de la obra colectiva, en cursiva /COMA/ lugar de la publicación /COMA/ nombre de la editorial /PUNTO/.

Tesis académicas: apellido(s) del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en los ítems anteriores) /COMA/ título de la tesis en cursiva /PUNTO/ grado académico al que se refiere /COMA/ institución donde fue defendida /COMA/ tipo de reproducción /PUNTO/.



**FORO BRASILEÑO DE
SEGURIDAD PÚBLICA**

Esta revista está financiada por la
Fundação Open Society Institute

Los proyectos del Foro Brasileño de Seguridad Pública cuentan con el apoyo de la Ford Foundation y de la Fundación Tinker.



Visite la versión digital y también la versión en español en:
www.forumseguranca.org.br/revista