

Paulo de Mesquita Neto

Ensayos sobre seguridad ciudadana

CIUDADANÍA Y VIOLENCIAS

VOLUMEN 6

Paulo de Mesquita Neto

Ensayos sobre seguridad ciudadana.



363.1
U384e

Entidades gestoras

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Sede Ecuador)
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)
Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana (CORPOSEGURIDAD)

Editor general

Fernando Carrión

Coordinadora editorial

Andreina Torres

Comité editorial

Fernando Carrión
Gustavo Lalama
Massimo Pavarini
Daniel Pontón
Máximo Sozzo
Andreina Torres

Autor

Paulo de Mesquita Neto

Prólogo

Andrea Betancourt

Traducción

Katia Silveira (portugués-español)
Andrea Betancourt (inglés-español)

Corrección de textos

Cristina Cevallos, José Urreste

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Impresión

Crearimagen

ISBN SERIE: 978-9978-67-137-5

ISBN: 978-9978-67-172-6

©FLACSO Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Telf: (593-2)3238888

Fax: (593-2)3237960

flacso@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito, Ecuador

Primera edición, agosto 2008

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 2008-09-23
Compra: _____
Proveído: _____
Canje: _____
Donación: FLACSO

00022850
CUT, 20551
BIBLIOTECA - FLACSO

Al final del proceso editorial de este libro nos llegó la noticia que nunca debe llegar: el fallecimiento de su autor. Sabíamos de la enfermedad de Paulo de Mesquita Neto pero no de su gravedad. Él se la guardó hasta el último día con esa subiduría de la gente que piensa que lo más doloroso de la partida de alguien no es la ausencia que queda sino la fuerza del olvido que se viene. Y comenzó a luchar por dejar este legado que será un recuerdo permanente de su pensar y vivir. Porque si algún sentido nos da la vida en nuestro pasar por la tierra es el legado que dejamos. Y si alguien cumplió plenamente esa misión fue Paulo de Mesquita Neto, porque él como en los versos de W.H. Auden era de aquellos que “hacían el bien, con la certeza de que no era suficiente, y esperaban mejorar viviendo”.

Un gran investigador sin arrogancia intelectual: modesto, sin ironía, limpio y transparente en las relaciones. Aunque firme en las discusiones tenía un modo discreto para no hacerse sentir y un sentido del humor comedido. Paulo logró lo que los universitarios queremos de la academia y de la vida, una trayectoria llena de aportes plenos y consistentes en el tiempo. El papel que Paulo desempeñó en el debate público sobre la seguridad pública fue extraordinario, haciendo investigaciones, publicando documentos y escribiendo artículos de prensa. Participó incansablemente en discusiones y numerosas comisiones gubernamentales y siempre estuvo a disposición de los movimientos de la sociedad civil. Muy raros son los intelectuales que consiguen actuar en diferentes frentes: el Estado, la sociedad civil y la investigación de punta e innovadora.

Nunca alguien como Paulo, siempre nosotros como él.

Paulo Sérgio Pinheiro
y Nancy Cardia
Núcleo de Estudos da Violência
Universidade de São Paulo

Fernando Carrión M.
y Andreina Torres
Programa de Estudios de la Ciudad
FLACSO Sede Ecuador

Índice

Presentación	9
Prólogo	11
I. Crimen, violencia e incertidumbre política en Brasil ...	27
II. Seguridad pública	51
III. Haciendo y midiendo el progreso en seguridad pública .	57
IV. Políticas municipales de seguridad ciudadana: problemas y soluciones	69
V. Los municipios y la seguridad pública	105
VI. El Foro Metropolitano de Seguridad Pública y la ampliación del debate sobre la violencia en São Paulo ..	121
VII. Seguridad, justicia y derechos humanos en Brasil	147
VIII. Los derechos humanos en el gobierno de Lula	163
IX. Policía, fuerzas armadas y democracia en Brasil	187
X. Investigación y práctica policial en Brasil	213
XI. La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación	243

XII. Desafíos de la reforma policial en América Latina	275
XIII. Reforma del sistema de seguridad pública	285
Bibliografía	303
Publicaciones del autor	329

Presentación

El crecimiento de la violencia y la inseguridad ciudadana es un fenómeno social de gran trascendencia que está afectando la vida de las personas a nivel mundial. No obstante los niveles en que se expresa este fenómeno no son homogéneos. Ello ha generado un extenso debate alrededor de este complejo tema, que busca dictaminar las causas y posibles consecuencias de las múltiples violencias que aquejan nuestras sociedades. De igual manera, se ha considerado necesaria la construcción de redes sociales e instituciones que aporten y refresquen conocimientos desde distintos lugares, perspectivas y enfoques para un mejor entendimiento de la naturaleza del fenómeno.

Paralelamente, en este siglo nos enfrentamos a una escalada creciente del discurso sobre seguridad, relacionado principalmente a problemas como la violencia urbana, la delincuencia organizada y el terrorismo internacional. Este clima puede conllevar una excesiva securitización de los enfoques académicos, discursos políticos y políticas sociales, que pueden tener como corolario una búsqueda paranoica de la seguridad y la generación de procesos de represión, marginación y exclusión social como producto de estas prácticas; de allí que más que nunca sea necesario generar un campo de reflexión frente a un problema que es innegable, y que necesita ser tomado en cuenta y analizado profundamente por la academia y los hacedores de políticas, que tienen el compromiso ineludible de atender las continuas demandas ciudadanas.

Es en este marco que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, el Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, presentan la colección “Ciudadanía y Violencias”, cuyo objetivo es constituirse en una base bibliográfica que contribuya al conocimiento

y debate sobre temas relacionados a la seguridad ciudadana a nivel mundial, en América Latina, la región Andina y contextos locales más específicos. Los 12 tomos de esta colección compilan los trabajos de autores y autoras internacionales, de reconocida trayectoria en el análisis y reflexión de la violencia, como fenómeno social, y de la seguridad ciudadana, como propuesta de política pública que busca construir ciudadanía y mitigar los impactos de la violencia social. Esta colección atiende al desafío actual de generar herramientas de consulta académica e investigativa que puedan enriquecer, complejizar y democratizar el debate actual de la seguridad ciudadana.

Paco Moncayo

Alcalde

I. Municipio del Distrito
Metropolitano de Quito

Adrián Bonilla

Director

FLACSO - Ecuador

Prólogo

Andrea Betancourt¹

El concepto de “seguridad ciudadana” ha surgido en América Latina en un contexto democrático, habiendo dejado en el pasado los regímenes dictatoriales y autoritarios que reinaron hasta la década de los años ochenta. Pese a que el término ha sido aceptado en los países latinoamericanos, existe todavía una comprensión difusa respecto al mismo y sus modelos de aplicación varían de país a país. Su importancia e inclusión en las agendas públicas de muchos países se debe a la presencia de un fenómeno común: el aumento del delito, el crimen organizado y otras manifestaciones de violencia. Así, el debate de la seguridad ciudadana ha pasado por un profundo cuestionamiento del rol de los Estados en la garantía de la seguridad, éste es llamado ya no a proteger a una nación del “enemigo” externo sino a mantener el orden público, proteger a la ciudadanía, prevenir las violencias y el delito, resolver los conflictos que surgen dentro de las sociedades y promover la convivencia ciudadana y democrática de sus habitantes.

Previo al periodo de transición democrática en la región, la seguridad era principalmente abordada siguiendo la doctrina de la “seguridad nacional”, la cual se refiere a la protección que se provee al Estado, al territorio de la nación y a la estabilidad política y económica de las instituciones públicas, frente a amenazas externas. La seguridad pública –o, actualmente mejor conocida como seguridad ciudadana– en cambio, se enfoca en proteger a las personas, sus bienes privados y sus derechos “cautelando la integridad física, económica y moral de los

1 Investigadora, Programa de Estudios de la Ciudad- FLACSO Sede Ecuador.

ciudadanos, con ausencia de amenazas o coerciones ilegítimas sobre su libertad y derechos civiles” (Escobar et al. 2004:5).

Las definiciones de la “seguridad ciudadana” son múltiples; sin embargo, como se constata en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la seguridad es un derecho de todas las personas. Pese a que no existe una relación explícita entre los derechos humanos y la seguridad ciudadana, se entiende que un Estado de Derecho debe promover los derechos humanos de todos sus ciudadanos/as, por lo que no debe optar ni apoyar iniciativas de represión, y debe favorecer, en su lugar, iniciativas que propendan al desarrollo humano (Gómez 2006:6-11). El concepto entonces, relativamente innovador, abarca una variedad de nuevas temáticas relacionadas con todo fenómeno que pueda afectar el bienestar y el desarrollo, e involucra la participación democrática de la ciudadanía. Así, la seguridad ciudadana trae consigo nuevos desafíos, reúne a diversos actores sociales –que anteriormente eran considerados ajenos a esta tarea– y obliga a repensar formas distintas de aproximar la seguridad: desde reformas en las instituciones policiales y las fuerzas armadas hasta propuestas de desarrollo, modelos económicos, participación comunitaria y gobernanza local.

Posiblemente, una particularidad de la seguridad ciudadana es su principal circunscripción a la ciudad, siendo éste el espacio que, frente al crecimiento económico y polarizado que experimenta la urbe y a la conglomeración de comunidades e identidades distintas que allí se reúnen, se convierte en un escenario de desigualdad, con deficiencias de servicios básicos, precariedad y conflictos sociales. El aumento de la violencia y la delincuencia en las ciudades ha impulsado que la ciudadanía demande respuestas más efectivas e integrales que las ofertadas por el gobierno central. Es ante esta situación que los gobiernos locales de las ciudades en América Latina comienzan a acoger la competencia de la seguridad, por ser éstos más cercanos a la población y, por lo tanto, los más adecuados para responder a sus necesidades con mayor rapidez y efectividad. Ello permite pensar además que los gobiernos locales son los más aptos para abordar los problemas de seguridad ciudadana no sólo a través del control, sino también de la prevención (Dammert y Paulsen 2005).

La seguridad ciudadana en América Latina se enfrenta actualmente a algunas adversidades. Por un lado, el concepto no ha sido ampliamente discutido y analizado en el contexto regional. Los gobiernos locales lo han adoptado sin tener una clara definición de los objetivos, indicadores y estrategias necesarios para abordar el tema. Una forma de afrontar estas deficiencias es crear espacios de discusión y participación, a través del diálogo entre gobiernos locales y actores sociales preocupados por la seguridad de la localidad. Pero también, es necesario compartir/intercambiar experiencias entre ciudades y países, ser analíticos y críticos frente a políticas que hayan sido aplicadas en el exterior y reflexionar acerca de las bases teóricas de la seguridad ciudadana, para así ir definiendo un concepto claro y pertinente a nuestras realidades. Vale reconocer que hay varios delitos y violencias comunes a lo largo del continente, que aunque muestren características globales y particulares de cada localidad, pueden ser estudiadas conjuntamente en el diseño de políticas y soluciones.

Frente a la relativa ausencia de investigación académica en torno a este tema y tomando en cuenta el carácter multidisciplinario del mismo, se ha iniciado la creación de redes internacionales que ayudan a intercambiar, compartir y nutrir los sistemas de seguridad ciudadana en América Latina. En la última década, se han creado redes regionales, como por ejemplo, la Red 14 del programa regional de cooperación de la Unión Europea URB-AL, con sede en Chile, que se dedica al debate y la discusión de seguridad ciudadana entre gobiernos municipales latinoamericanos y europeos. Asimismo, la Organización de los Estados Americanos, en el año 2003, adopta la “Declaración de Seguridad en las Américas”, la cual propone un abordaje más abierto y plural de la seguridad, y hace un llamado a la cooperación y trabajo conjunto entre organizaciones nacionales, internacionales, académicas, organismos públicos y privados, grupos de derechos humanos, cuerpos de seguridad locales y nacionales y otros actores sociales en el tratamiento de la seguridad ciudadana².

2 Ver: http://pdba.georgetown.edu/Security/security_s.html.

En este caso, la colección de libros “Ciudadanía y Violencias” surge también como otra interesante iniciativa que responde a algunos de los propósitos mencionados previamente. Ésta sirve de espacio de intercambio de experiencias y se convierte en un pódium de discusión teórica sobre la seguridad ciudadana. El proyecto editorial, coordinado por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador, respaldado por la Dirección de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito, y financiado por la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CORPOSEGURIDAD) recopila doce libros de autores/as latinoamericanos/as que aportan al entendimiento de la seguridad ciudadana desde varias aristas y proporcionan una mirada a modelos, estrategias y experiencias aplicadas internacionalmente.

Paulo de Mesquita Neto, autor brasileiro, presenta el Volumen 6 de esta colección y nos invita a pensar sobre el rol y el desempeño de la seguridad ciudadana en la era democrática, la función de las instituciones tradicionales -como la policía- y la intervención de nuevos actores -como los gobiernos locales- en esta nueva competencia. Los trece capítulos que componen este libro se basan en las investigaciones y propuestas que Mesquita Neto había venido desarrollando en su ciudad de residencia, São Paulo, Brasil. Este tomo es, lastimosamente, uno de los últimos trabajos que realizó antes de su fallecimiento en el presente año. Es con honor, tributo e inmensa estima que presentamos los *Ensayos sobre seguridad ciudadana*, un conjunto de escritos de diversas temáticas que plasman los últimos aportes de este reconocido académico. A través de sus estudios, y pese a su ausencia, Mesquita Neto continuará generando reflexión acerca de los derechos humanos en la gestión de la seguridad, despertando cuestionamientos respecto a los modelos de seguridad en regímenes democráticos, enriqueciendo, así, la conceptualización de la seguridad ciudadana y la gestión de la misma por parte de los gobiernos locales y centrales en los contextos latinoamericanos.

Mesquita Neto inició su experiencia en el campo de la seguridad, la justicia y los derechos humanos en la Universidad de São Paulo, donde realizó sus estudios en Derecho Penal y trabajó para la Comi-

sión de Justicia y Paz. Simultáneamente, ingresó a la Pontificia Universidad Católica de São Paulo para entrenarse en Comunicación con una especialización en Periodismo. Tras terminar ambas carreras, durante tres años se desempeñó como reportero y redactor de *Folha de São Paulo*, el diario brasileiro más leído. Tras esta experiencia laboral, Mesquita Neto se trasladó a la Universidad de Columbia, en Nueva York, para hacer una maestría y, posteriormente, un doctorado en Ciencias Políticas. Después de haber permanecido ocho años en Nueva York, regresó a São Paulo en 1995 y se unió al Núcleo de Estudios de la Violencia (NEV-USP)³ como investigador, y al Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de São Paulo como profesor asociado. En el Núcleo trabajó en la preparación del Plan Nacional de Derechos Humanos para el Ministerio de Justicia, monitoreó su implementación y participó en su revisión. En este período empezó también sus estudios sobre la reforma de la policía en Brasil y sobre la policía comunitaria. En 1998, regresó nuevamente a Nueva York para integrarse al Centro sobre el Crimen, Comunidades y Cultura (*Center on Crime, Communities and Culture*) del *Open Society Institute* con el título de *Senior Soros Justice Fellow*. En el año 2000, retornó por vez final a Brasil para desempeñar el cargo de Secretario Ejecutivo del Instituto São Paulo Contra la Violencia, posición que mantuvo hasta el año 2004. En 2005 retornó al NEV-USP.

Quizás una de las actividades con las que más constante y enteramente se comprometió a lo largo de su experiencia laboral y académica, fue su lucha por el respeto a los derechos humanos. Desde 1995 hasta sus últimos días de trabajo, denunció el atropellamiento de los derechos humanos en Brasil y coordinó el área de Monitoreo de Derechos Humanos del NEV-USP. Trabajó también como consultor para múltiples organizaciones; en varias ocasiones fue consultor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en Cabo Verde; participó en la escritura del Primer, Segundo y Tercer Informe Nacional sobre los Derechos Humanos en Brasil y ayudó a implementar el Plan Nacional de Derechos Humanos (PN DH).

3 Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo.

Paulo Mesquita Neto estuvo además involucrado en una variedad de funciones y áreas relacionadas con la inmersión del gobierno local en la gestión de la seguridad pública y la conformación de la policía comunitaria en Brasil. Aportó a la formulación del Programa Nacional de Seguridad Pública en el año 2000, presentado por el Ministerio de Justicia; y, a nivel local, se desempeñó como Secretario Ejecutivo del Fórum Metropolitano de Seguridad Pública de São Paulo (entre 2001 y 2004), una experiencia que le permitió involucrarse en el diseño de políticas locales de seguridad ciudadana.

Finalmente, Mesquita Neto contribuyó al estudio e implementación de la reforma policial y el modelo de policía comunitaria, pues, como expresan sus propias palabras “la reducción de la violencia social está asociada a la reducción de la violencia policial” (citado en Viera 2007). Trabajó como miembro de la Comisión Estatal de Policía Comunitaria de la Policía Militar en el Estado de São Paulo y produjo un sinnúmero de escritos en inglés y en portugués sobre la reforma policial, entre ellos, “Paths Towards Judicial and Police Reform in Latin America” (2007), “Public-Private Partnerships for Police Reform in Brazil” (2006), “La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación” (2004) y “Fuerzas armadas, policías y seguridad pública en Brasil: instituciones y políticas gubernamentales” (1999). En el año 2003, publicó el libro *Human Rights and the Police in Transitional Countries*, en el cual unifica sus dos áreas de interés más sólidas: los derechos humanos y la reforma policial situados en el contexto de gobiernos que han transitado del totalitarismo a la democracia. Estas temáticas las vuelve a retomar en la publicación aquí presente, mas en esta ocasión, son insertados en el marco del gobierno y las políticas públicas a nivel local.

Como se ha señalado, son varios los vacíos que quedan por debatir y definir en cuanto a la seguridad ciudadana. Mesquita Neto, a través de la experiencia brasilera, y específicamente la de São Paulo, ha intentado responder a algunas de las interrogantes que surgen: ¿qué se entiende por seguridad ciudadana en regímenes democráticos?, ¿cómo enfrenta el gobierno local esta competencia?, ¿han cambiado las políticas de seguridad para acoplarse a la visión de la seguridad ciudadana-

na?, ¿se han insertado los derechos humanos en las prácticas y políticas de la seguridad ciudadana?, y ¿cuál es el rol y qué desafíos enfrentan las instituciones policiales desde este enfoque?

Para desarrollar estas preguntas, Mesquita Neto presenta un conjunto de ensayos que se desenvuelven alrededor de cuatro ejes principales: el concepto de seguridad pública (utilizada como equivalente al de seguridad ciudadana); el rol de los gobiernos locales en la seguridad ciudadana; la reforma policial, y; los derechos humanos en Brasil.

Con su primer ensayo, “Crimen, violencia e incertidumbre política en Brasil”, Mesquita Neto hace una introducción al estado de la seguridad pública actual en su país, demostrando que, pese a la transición democrática, el crimen y la violencia continúan elevándose y afectando a los grupos sociales más vulnerables del Brasil. Así también, revela la ausencia de un sistema de seguridad pública claro y definido que actúe con objetivos comunes y concisos y que mantenga una estrecha relación con la ciudadanía. Mesquita Neto nos ofrece una serie de diagnósticos, estudios y propuestas orientadas al tratamiento de esta deficiencia. En el segundo capítulo, “Seguridad pública”, el autor hace un breve acercamiento al concepto de seguridad pública introducido en la Constitución Federal Brasileña de 1988, que se superpone a las antiguas nociones de seguridad nacional y seguridad interna. Mesquita Neto recalca que en su uso del término, a lo largo de los escritos, seguridad pública equivale a seguridad ciudadana, siendo este último utilizado especialmente por organizaciones no gubernamentales promotoras de la democracia, para resaltar el protagonismo de la/el ciudadana/o en este nuevo enfoque. En esta introducción, Mesquita Neto invita al lector a rescatar el significado de la seguridad pública en el contexto democrático y a entenderla como una condición social de convivencia pacífica y de respeto por los derechos, la vida, la libertad y la igualdad de todas las personas. Así también, las políticas de seguridad en democracia se determinan por la transparencia y la participación social –características que el autor destaca continuamente en sus ensayos.

Uno de los temas sobre los que más profundiza es la gobernanza local y la seguridad ciudadana, interés que se ancla en su experiencia

del diseño de políticas locales en el marco de las actividades del Foro Metropolitano de Seguridad Pública de São Paulo. El autor recuerda que la seguridad pública, más allá de ser una tema político e ideológico, es un asunto técnico y metodológico que requiere materializar los resultados e instaurar un ambiente urbano seguro. El capítulo III, “Haciendo y midiendo el progreso en seguridad pública”, presenta una serie de instrucciones y recomendaciones prácticas sobre cómo definir objetivos de seguridad pública que integren los esfuerzos de varios actores y aporten a la disminución de la violencia y a mejorar la calidad de vida –sin limitarse a la definición de metas policiales. Consecuentemente, explica cómo es posible construir claros indicadores que permitan evaluar los impactos de las políticas, programas y acciones en el largo plazo. Para el autor, previo a cualquier reforma, estructura o acción de prevención, es indispensable definir, desde las políticas locales y nacionales de seguridad pública, objetivos concretos e indicadores que evalúen el progreso en relación a estos objetivos y, por ende, el desempeño de los gobiernos.

En el capítulo IV, “Políticas municipales de seguridad ciudadana: problemas y soluciones”, Mesquita Neto ofrece una sección didáctica respecto al desarrollo de políticas municipales de seguridad pública. Explica que los gobiernos locales (municipios) son, por un lado, los organismos más cercanos a la población y a las situaciones de conflicto, por lo que tienen la capacidad para desarrollar políticas de seguridad preventivas y eficaces que respondan a las expectativas de las comunidades urbanas. Por otro lado, los gobiernos locales pueden asociarse con organizaciones sociales y generar mayor coordinación y colaboración entre los esfuerzos del Estado y de la ciudadanía. Hace también un recorrido conceptual por las políticas estatales, federales, municipales y las estrategias represivas y preventivas que pueden ser adoptadas por cada uno de los niveles políticos. Presenta, asimismo, un claro esquema sobre cómo desarrollar políticas municipales de seguridad ciudadana mediante cinco pasos: el diagnóstico, la formulación, la implementación, el monitoreo y la evaluación; procesos que no sólo pueden desarrollarse en el contexto brasileiro, sino también en países donde la descentralización es viable y los gobiernos locales manejan el tema de la seguridad

pública. Hacia el final de este capítulo, se incluyen tres políticas que deben ser adoptadas por los municipios: políticas de empoderamiento; políticas de reducción del crimen y promoción de la seguridad del ciudadano/a, y; políticas de democratización. Estas políticas favorecen la cooperación entre el gobierno central y la gestión local y fortalecen el carácter democrático y transparente del sistema de seguridad ciudadana, aspectos que todavía requieren consolidación en gran parte de los países latinoamericanos. Un capítulo como éste ofrece directrices claras y útiles para quienes están construyendo un modelo de políticas de seguridad ciudadana, sea en São Paulo, Quito o en cualquier otra ciudad con interés de intervenir en la seguridad pública.

En el capítulo V, “Los municipios y la seguridad pública”, el autor analiza las condiciones que han impulsado la intervención de los gobiernos municipales en la seguridad ciudadana y cómo esta inserción ha transformado la estructura del sistema de seguridad pública en Brasil. Desde la transición a la democracia, a finales de 1980 y principios de 1990, los municipios adoptan una serie de competencias en temas de salud, educación y asistencia social; y, en el año 2001 algunos municipios incorporan la seguridad ciudadana a su agenda política –en el caso de São Paulo, a través de la creación del Foro Metropolitano de Seguridad Pública. Mesquita Neto aclara que la coordinación entre el gobierno federal, los estados y las alcaldías municipales es imprescindible en esta área. En Brasil, por ejemplo, no existe una política nacional de seguridad pública que apoye y dirija las iniciativas de prevención de los gobiernos estatales y los municipios; lo que se observa es una conjunción aleatoria de políticas, programas y acciones provenientes de ambos gobiernos que, en ocasiones, convergen y, en otras, divergen. En el caso de las acciones estatales en São Paulo, éstas son primordialmente dirigidas al control y la aplicación de la ley penal; mientras que los municipios, han creado consejos, comisiones y foros –entre ellos el Foro Metropolitano– para generar políticas de carácter preventivo y crear una guardia municipal que ayude a implementarlas. Aunque todavía no se puede evaluar el éxito o fracaso de la inserción de los municipios en la seguridad pública, Mesquita Neto reconoce que los gobiernos locales deben definir sus roles y los estados redefi-

nir los suyos en relación a esta área, lo cual no significa que el estado central (federal para este caso) deba retirar su intervención en la seguridad. Significa que debe adoptar visiones que, además de controlar y penalizar, prevengan el crimen y la violencia y lo hagan conjuntamente con el apoyo del municipio, la guardia municipal, la policía y otras organizaciones relacionadas.

Precisamente, en São Paulo una de las principales iniciativas ejecutadas por el municipio en su inserción al tema de seguridad pública es la creación del Foro Metropolitano de Seguridad Pública, el objeto de análisis del capítulo VI (escrito conjuntamente con Carolina de Mattos Ricardo). El tema de la seguridad se fue instaurando en la ciudad a través de una variedad de programas, centros de estudio, movimientos y organizaciones no gubernamentales que surgieron a raíz del aumento de la violencia en Brasil -con una tasa de 27 homicidios por cada 100 mil habitantes en el año 2000- y tras el lanzamiento del Plan Nacional de Derechos Humanos en 1996 y el Plan Nacional de Seguridad Pública en 2000. Es así que en el año 2001 se crea el Foro Metropolitano de Seguridad Pública como espacio de intercambio y debate entre autoridades municipales, federales, estatales y miembros de la sociedad civil. El objetivo general del Foro ha sido reducir la violencia a través de medidas preventivas y, con la colaboración de la sociedad civil, la academia y los distintos niveles de gobierno, formular propuestas innovadoras. Hasta el momento, este Foro ha logrado resultados en cuanto a la ampliación de la información delictiva, el fortalecimiento de las guardias municipales y la instalación de un banco de proyectos sociales y de revitalización urbana para prevenir la violencia en los sectores más violentos de la ciudad. De esta forma, el Foro responde efectivamente a las dos visiones preponderantes en el debate de la seguridad ciudadana en Brasil: a la visión punitiva y de control y a la visión que busca reducir los factores de riesgo de manera integral.

Un tercer eje que Paulo de Mesquita Neto desarrolla en este libro es el de los derechos humanos en la justicia y la seguridad, especialmente durante la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva. En el capítulo VII, “Seguridad, justicia y derechos humanos en Brasil”, el autor se cuestiona la relevancia de los derechos humanos en el control y la

prevención del crimen tras la democratización del país. A irma, así, que desde el atentado del 11 de septiembre en Nueva York, e comenzó a respaldar –tanto en Brasil como en EE.UU. y en la región– la aplicación de métodos de control severos, e incluso, a justificar el atropellamiento de los derechos humanos con el fin de recibir protección frente a situaciones de violencia extrema –como la delincuencia armada y los secuestros– legitimando la práctica de torturas, ejecuciones, prisiones arbitrarias y otras tácticas heredadas del régimen autoritario. Mesquita Neto hace un breve recuento del nivel y las circunstancias de las violaciones a los derechos humanos en los regímenes autoritarios (décadas de 1960 y 1970), y la incorporación de estos derechos en la Constitución de 1988 y en las leyes y políticas de los años noventa. Pese a las demandas y esfuerzos realizados por la sociedad civil, y los convenios internacionales establecidos para hacer respetar los derechos humanos, en los últimos años se ha tendido a dificultar la sanción de quienes violan los derechos humanos y a legitimar el uso de la fuerza y la violencia en pro de la instauración de la ley y el orden.

Frente al auge de los defensores de la violación limitada, controlada y minimizada de los derechos humanos, Mesquita Neto argumenta que ésta es una visión dudosa ya que finalmente legitima la violación a los derechos humanos, y esta legitimidad, respaldada por el gobierno, a su vez incentiva a los grupos y organizaciones criminales a utilizar la violencia. Por otro lado, es un método costoso dado que requiere de personas, equipamientos y capacitación para ejecutar un castigo violento dentro de un marco controlado. Por último, esta táctica es eficaz sólo bajo circunstancias especiales; en la mayoría de los casos las violaciones de los derechos humanos sobrepasan los controles y se tornan en prácticas perjudiciales más que eficaces. Mesquita Neto le apuesta a la inclusión de dichos derechos en las leyes y políticas de prevención para generar una sociedad segura y de convivencia pacífica. Desafortunadamente, es poca la prioridad que los derechos humanos reciben en el contexto democrático brasileño.

En el capítulo VIII, “Los derechos humanos en el gobierno de Lula”, los autores (Mesquita Neto y Adriana A. Loche) hacen un análisis presupuestario de la inversión en los derechos humanos durante el pri-

mer mandato del presidente -tras haber insertado los objetivos del Plan Nacional de Derechos Humanos II (PNDH II) en la planificación y presupuesto del gobierno federal. Pese a este avance, los autores encontraron inconsistencias entre el presupuesto designado por la Secretaría Especial de Derechos Humanos y el utilizado en la implementación de los convenios del PNDH II, habiendo invertido menos en los programas del PNDH II en el periodo 2003-2004 que en 2002-2003. Esto demuestra que los derechos humanos no fueron una prioridad para el primer gobierno de Lula, como no lo son en muchos otros gobiernos democráticos de la región -lo cual se opone a la seguridad como derecho y a los Estados de Derecho como garantes de la seguridad.

En el cuarto eje sobre el cual trabaja Paulo Mesquita Neto, el autor analiza y reflexiona sobre la complejidad de la reforma policial y apoya la creación de la policía comunitaria. En el capítulo IX, "Policía, fuerzas armadas y democracia en Brasil", Mesquita Neto analiza el rol de las fuerzas armadas en el sistema de seguridad pública y su influencia en las instituciones policiales brasileras -las cuales fueron inicialmente capacitadas por las fuerzas armadas. El autor revela, así, que en su país las funciones de la policía y los militares no fueron claramente definidas durante la transición democrática, por lo que se ha requerido de esfuerzos por parte del gobierno para separar ambas instituciones, reformar (democratizar) la policía y concentrar sus intervenciones en el control y la prevención del delito. Finalmente, Mesquita Neto propone la redefinición del rol de ambas instituciones en la garantía de la seguridad pública, incorporando una visión de respeto a los derechos humanos y aplicando ciertas prácticas de fortalecimiento democrático: vigilancia comunitaria, rendición de cuentas, creación de defensorías del pueblo e investigación de malas prácticas policiales.

En el capítulo X, "Investigación y práctica policial en Brasil", se hace un panco de las investigaciones de la práctica policial que surgen en las dos últimas décadas -tiempo en el cual se produce un alto crecimiento de inseguridad urbana, se incrementa la presencia de la seguridad privada, se crean guardias municipales y, frente a la crisis de seguridad en Brasil, se opta por la intervención del Ejército. La propues-

ta más popular, entonces, se enfoca en la reforma de la institución policial para que ésta sea más eficiente en el control y la purificación del crimen y la violencia. A raíz de estos cambios, sin embargo, las policías militar, federal y civil han provocado muertes de civiles en enfrentamientos, aportando así a una sociedad más violenta al desafiar uno de los valores fundamentales del Estado de Derecho: el respeto a los derechos humanos. Por otro lado, la policía mantiene una estructura centralizada y militarizada, burocrática y rígida, con pocos valores democráticos, lejana a la ciudadanía y escaso control por parte de la sociedad. Cualquier tipo de reforma democrática de la policía u otra institución encargada de la seguridad, debe basarse en: la “garantía del Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos y la consolidación de la democracia” (Mesquita Neto 2008: 241).

En el capítulo XI, “La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación”, el autor introduce el concepto de policía comunitaria, como un nuevo método de vigilancia que se basa en la cercanía y trabajo conjunto entre la comunidad y las autoridades policiales. Pese a las dificultades que enfrenta este concepto al momento de ser integrado a las instituciones policiales actuales (que mantienen la estructura antigua), la policía comunitaria constituye una forma de identificar la aparición de los problemas que afectan a la comunidad e intervenir adecuadamente sin recurrir a la reproducción de la violencia. Mesquita Neto recomienda clarificar el concepto de policía comunitaria, integrarlo en la definición de políticas de seguridad pública y reformular la capacitación de los y las policías para que puedan acercarse a la comunidad, receptor sus peticiones y preocupaciones e instaurar la seguridad sin hacer uso de la violencia.

Pese a las propuestas presentadas en esta sección, Mesquita Neto reconoce los desafíos que enfrenta la reforma policial, tanto en Brasil como en el resto de América Latina, debido a la falta de consenso respecto a sus bases y objetivos frente a la fortaleza con la que surgen actualmente los modelos represivos y legalistas de seguridad, y la ineficacia de estos modelos en un contexto de constante aumento del crimen y la violencia. En el capítulo XII, “Desafíos de la reforma policial”, se hace una breve presentación de las visiones de reforma (de-

mocrática, humanitaria, legalista, pacifista y desarrollista) y analiza la dificultad de generar cambios en una institución que no es prioritaria en las agendas gubernamentales y que no sufrió mayores alteraciones durante y después de la transición democrática. En Brasil, las policías federales, estatales y las guardias municipales, al igual que los gobernantes, han venido presentando una serie de propuestas de reforma –combinando estrategias represivas con preventivas–; al mismo tiempo, sin embargo, la gran crisis de seguridad pública ha reforzado la presencia e intervención militar por encima de la policial, fortaleciendo la función represiva de esta última y promoviendo su accionar violento. Mesquita Neto invita a los y las lectoras a cuestionar la eficacia de las estrategias duras y militarizadas de la era post-11 de septiembre, a través de debates, discusiones y foros que permitan tomar conciencia sobre la crisis del sistema de seguridad pública actual y la importancia de reformar la policía para construir el camino hacia una seguridad humana, preventiva y democrática.

Para cerrar este tomo, Paulo Mesquita Neto recoge varias de las ideas y recomendaciones que viene desarrollando a lo largo del libro. En el último capítulo, “Reforma del sistema de seguridad pública”, destaca nuevamente la importancia de generar políticas de seguridad pública coherentes con los principios democráticos, empezando por la transformación de una institución en particular: la policía. En este ensayo, Mesquita Neto hace un recorrido a través de las propuestas de reforma del sistema de seguridad pública después de la transición, pero nos recuerda que la democracia no se instaura sólo mediante el sistema electoral, sino más bien, a través del desempeño de sus instituciones. Es así que insiste en que la policía sea integralmente democrática, es decir, que sea transparente, que se subordine a la ley, que acoja el respeto por los derechos humanos y se acerque a las expectativas de la población.

Paulo de Mesquita Neto, a lo largo de este texto, defiende explícitamente la necesidad de retornar a los principios básicos del Estado de Derecho, sobre los cuales, inicialmente, debía asentarse la seguridad pública o ciudadana. La garantía de los derechos humanos, la seguridad como un derecho de la totalidad de la ciudadanía, la consolida-

ción de una policía preventiva y desmilitarizada, son algunos de los aspectos que Mesquita Neto desarrolla y defiende en sus ensayos. La reflexión sobre estos temas cobra importancia en la era posterior al ataque de las Torres Gemelas, en la cual se ha venido reforzando la tendencia represiva, punitiva y controladora de los sistemas de seguridad mundial, al tiempo que se ha ido abandonando el respeto por los derechos civiles y humanos. Los ensayos aquí presentados generan una reflexión contemporánea y necesaria para la consolidación de la seguridad pública que esperamos ayude a levantar sistemas más democráticos que restablezcan la convivencia pacífica entre los y las habitantes de la región.

Tabla 1 (continuación)

	Agresión	Intención indeterminada	Población	Agresión/100.000 hab.	Intención indeterminada/100.000 ab.	Intención indeterminada/agresión
Tocantins	129	34	1.107.803	11,64	3,07	0,26
Maranhão	277	535	5.356.853	5,17	9,99	1,93
Piauí	142	52	2.714.999	5,23	1,92	0,37
Ceará	946	179	7.013.376	13,49	2,55	0,19
Río G. Norte	222	271	2.624.397	8,46	10,33	1,22
Paraíba	420	24	3.353.624	12,52	0,72	0,06
Pernambuco	4.422	292	7.523.755	58,77	3,88	0,07
Alagoas	582	13	2.688.117	21,65	0,48	0,02
Sergipe	175	566	1.684.953	10,39	33,55	3,23
Bahia	1.271	1.308	12.851.268	9,89	10,18	1,03
Minas Gerais	1.511	2.499	17.100.314	8,84	14,61	1,65
Espírito Santo	1.675	84	2.895.547	57,85	2,90	0,05
Río de Janeiro	7.596	2.457	13.681.410	55,52	17,96	0,32
São Paulo	13.985	2.196	35.284.072	39,64	6,22	0,16
Paraná	1.624	319	9.258.813	17,54	3,45	0,20
Santa Catarina	408	172	5.028.339	8,11	3,42	0,42
Río Grande Sul	1.520	588	9.866.928	15,40	5,96	0,39
Mato Grosso Sul	670	144	1.995.578	33,57	7,22	0,21
Mato Grosso	831	31	2.331.663	35,64	1,32	0,04
Goías	703	890	4.744.174	14,82	18,76	1,27
Distrito Federal	633	78	1.923.406	32,91	4,06	0,12

Fuente: Ministerio de Salud/DATASUS/SIM.

Los gobiernos estatales han proporcionado información sobre los crímenes registrados por la policía desde la transición a la democracia, aunque los métodos de registro criminal y la calidad de la información varían significativamente en los diferentes estados brasileños⁵.

5 El Estado de São Paulo publica las estadísticas de crímenes registrados por la policía cada tres meses en el *Diário Oficial do Estado de São Paulo* (www.im.sp.com.br), y cada año en el *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (www.sead.gov.br/produto-s/anuario).

Una serie de encuestas de victimización efectuadas desde la transición a la democracia indican que un alto porcentaje de la actividad criminal no es reportada a la policía. Entre las encuestas se incluyen las siguientes: la primera IBGE ejecutada en 1988 (IBGE 1990); UNICRI en 1992 (Alvazzi del Frate y Zvekic 1995); PHO en 1996 (Bricceño-Lcón, Carneiro y Cruz 1999); CPDOC-FGV/ISER en 1995-1996 (Pandolfi et al. 1999); CPDOC-FGV/ISER en 1997; ILANUD/*Data Folha* en 1997 (Kahn 1998); Fundación SEADE en 1998, y; NEV-USP en 1999 (Cardia 1999).

La mayoría de las encuestas, sin embargo, concentran su atención en las ciudades y estados de Río de Janeiro y São Paulo. La encuesta ejecutada por NEV-USP⁶ en 1999 se centra en diez capitales estatales, mientras que la encuesta conducida por IBGE⁷ en 1998 fue la única de alcance nacional. A pesar de estas limitaciones, la información disponible es suficiente para demostrar que en Brasil el crimen y la violencia, especialmente los homicidios, han aumentado desde la transición a la democracia. El número de muertes violentas y muertes provocadas por causas externas incrementó de 70.212 en 1980 a 117.603 en 1998 (67,5%). En el mismo período, el número de muertes provocadas por homicidio y agresión aumentó de 13.910 a 41.916 (201,3%). La proporción de muertes causadas por agresión en relación al número total de muertes violentas incrementó de 19,8% a 35,6%, y la tasa de homicidios aumentó de 11,7 homicidios por cada 100 mil habitantes en 1985 a 25,9 en 1998 (121,4%)⁸.

Adicionalmente, ha habido un incremento significativo en la tasa de homicidios cometidos con armas de fuego. De acuerdo a un estudio, en Brasil la tasa de homicidios (por 100 mil habitantes) subió de 11,7 en 1980 a 23,7 en 1996 (102,5%), mientras que la tasa de homicidios por arma de fuego aumentó de 5,1 a 14 en el mismo período (174,5%). Asimismo, el porcentaje de homicidios por arma de fuego en relación al número total de homicidios aumentó de 43,6% a 59% (Catão 1999) (ver Tabla 2).

6 Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo (Núcleo de Estudios de la Violencia, Universidad de São Paulo).

7 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística).

8 Información disponible en la página web de DATASUS: www.datasus.gov.br.

Tabla 2

Homicidios por arma de fuego, Brasil 1980-1996

Año	Homicidios/ 100.000 hab.	Homicidios por arma de fuego/100.000 hab.
1980	11,7	5 1
1981	12,9	5 3
1982	12,9	5 1
1983	14,1	5 0
1984	15,6	6 1
1985	14,9	6 3
1986	15,5	6 5
1987	17,1	7 8
1988	17,0	7 6
1989	20,5	9 4
1990	22,0	11 4
1991	20,1	10 6
1992	19,1	9 9
1993	20,3	12 3
1994	21,3	14 3
1995	23,9	14 0
1996	23,7	14 0

Fuente: Ministerio de Salud/DATASUS/SIM (en Catão 1999:38,60).

Distribución desigual

La información disponible indica que el riesgo a ser víctima de un crimen violento se distribuye de manera desigual en las diferentes áreas geográficas y grupos sociales del país. Más aún, aunque el riesgo al crimen violento ha aumentado en todos los estados, la tasa de incremento ha variado significativamente en las diferentes áreas geográficas y grupos sociales.

En 1998, el Distrito Federal y otros nueve estados registraron tasas de homicidio por agresión (por 100 mil habitantes) más altas que la ta-

sa promedio en Brasil. Cinco de estos estados se encuentran al Norte y Centro-Oeste de la frontera: Roraima (51,02), Rondônia (38,71), Amapá (38,71), Mato Grosso (35,64) y Mato Grosso do Sul (33,57). Otros cuatro estados tienen amplias y crecientes regiones metropolitanas al Sudeste y Nordeste: Pernambuco (58,77), Espírito Santo (57,85), Río de Janeiro (55,52) y São Paulo (39,64). La tasa de homicidios para el Distrito Federal fue de 32,91 (ver Tabla 1).

Diecisiete estados registraron una tasa de homicidios por agresión por debajo del promedio nacional, mientras que seis estados registraron tasas menores a 10/100 mil: Bahia (9,89), Minas Gerais (8,84), Río Grande do Norte (8,46), Santa Catarina (8,11), Maranhão (5,17) y Piauí (5,23)⁹ (ver Tabla 1).

Al comparar los periodos 1980-1984 y 1990-1995, la tasa de homicidios promedio se ha incrementado en el Distrito Federal y en otros 24 estados, mientras que sólo en dos estados ha declinado. Los estados de Mato Grosso (165,3%) y Sergipe (161%) registraron los incrementos más altos. Los estados de Minas Gerais (-10%) y Piauí (-2,3%), en cambio, registraron disminuciones en la tasa de homicidios (ver Tabla 3). La tasa promedio de homicidios con armas de fuego se incrementó en el Distrito Federal y en todos los 26 estados del Brasil. Los incrementos más altos se registraron en los estados de Roraima (2.600%), Sergipe (333%) y el Distrito Federal (268%) (ver Tabla 4).

El crecimiento de la violencia está, hasta cierto punto, concentrada en áreas urbanas y regiones metropolitanas. Mientras el número total de muertes causadas por homicidio o agresión en Brasil aumentó de 13.910 en 1980 a 41.916 en 1998 (201,3%), en las 27 capitales de estado ese número incrementó de 4.947 en 1980 a 15.286 en 1998 (209%). En las 12 regiones metropolitanas, el mismo número subió de 6.552 en 1980 a 23.770 en 1998 (262,8%).

9 Estos seis estados tienen un número relativamente alto de muertes que no están registradas y/o son registradas como resultado de eventos de intención no determinada. Ver Tabla 1.

Tabla 3
Variación en la tasa de homicidios, Brasil 1980-1995

	Homicidios por 100.000 hab. (1980-1984)	Homicidios por 100.000 hab. (1985-1989)	Homicidios por 100.000 hab. (1990-1995)	Var. (%) 1985-89/ 1980-84	Var. (%) 1990-95/ 1985-89	Var. (%) 1990-95/ 1980-84
Brasil	14,3	18,3	22,6	23,6	23,5	58,0
Rondônia	24,0	45,5	38,6	89,6	-15,2	60,8
Acre	10,0	20,2	22,0	102	8,9	120,0
Amazonas	10,3	11,6	17,3	12,6	49,1	68,0
Roraima	17,7	23,2	40,2	31,1	73,3	127,1
Pará	10,8	13,2	14,2	22,2	7,6	31,5
Amapá	9,7	11,9	24,7	22,7	107,6	154,6
Tocantins	nd	7,2	8,4	nd	16,7	nd
Maranhão	3,5	6,2	8,0	77,1	29,0	128,6
Piauí	4,4	4,6	4,3	4,5	-6,5	-2,3
Ceará	9,6	8,7	10,0	-9,4	14,9	4,2
Río G. Norte	8,5	7,3	9,0	-14,1	23,3	5,9
Paraíba	12,0	13,6	12,3	13,3	-9,6	2,5
Pernambuco	23,8	32,6	37,2	37,0	14,1	56,3
Alagoas	21,1	27,1	25,9	28,4	-4,4	22,7
Sergipe	7,7	5,9	20,1	-23,4	140,7	161,0
Bahía	4,1	6,6	9,7	61,0	47,0	136,6
Minas Gerais	8,0	7,1	7,2	-11,3	1,4	-10
Espírito Santo	16,8	25,0	38,5	48,8	54,0	129,2
Río de Janeiro	20,7	26,3	47,0	27,1	78,7	127,1
São Paulo	18,8	26,9	30,4	43,1	13,0	61,7
Paraná	12,5	11,9	14,3	-7,8	20,2	10,9
Santa Catarina	7,4	6,9	7,8	-6,8	13,0	5,4
Río Grande Sul	8,3	11,3	15,9	36,1	40,7	91,6
Mato Grosso Sul	19,5	18,9	25,2	-3,1	33,3	29,2
Mato Grosso	7,5	21,5	19,9	186,7	-7,4	165,3
Goiás	17,1	17,7	17,8	3,5	0,6	4,1
Distrito Federal	14,3	21,6	33,7	51,0	56,0	135,7

Fuente: Ministerio de Salud/DATASUS/SIM (en Catão 1999:37).

nd: no disponible.

Tabla 4

Variación en la tasa de homicidios por arma de fuego,
Brasil 1980-1995

	Homicidios por 100.000 hab. (1980-1984)	Homicidios por 100.000 hab. (1985-1989)	Homicidios por 100.000 hab. (1990-1995)	Var. (%) 1985-89/ 1980-84	Var. (%) 1990-95/ 1985-89	Var. (%) 1990-95/ 1980-84
Brasil	5,4	7,6	11,7	40,7	53,9	116,7
Rondônia	13,0	24,7	21,0	90,0	-15,0	61,5
Acre	3,8	10,0	11,6	163,2	16,0	205,3
Amazonas	3,9	5,6	8,7	43,6	55,4	123,1
Roraima	0,6	0,8	16,2	33,3	1925,0	2600,0
Pará	5,7	7,2	8,5	26,3	18,1	49,1
Amapá	3,8	4,6	11,3	21,1	145,7	197,4
Tocantins	nd	4,1	3,5	nd	-14,6	nd
Maranhão	1,3	2,6	3,5	100,0	34,6	169,2
Piauí	1,3	1,5	1,4	15,4	-6,7	7,7
Ceará	3,3	2,8	4,1	-15,2	46,4	24,2
Río G. Norte	4,2	3,7	5,1	-11,9	37,8	21,4
Paraíba	4,4	5,5	6,4	25,0	16,4	45,5
Pernambuco	13,5	21,9	25,8	62,2	17,8	91,1
Alagoas	10,5	13,1	13,4	24,8	2,3	27,6
Sergipe	2,7	2,7	11,7	0,0	333,3	333,3
Bahia	1,8	3,4	6,1	88,9	79,4	238,9
Minas Gerais	2,8	2,5	3,2	-10,7	28,0	14,3
Espírito Santo	6,0	10,8	19,1	80,0	76,9	218,3
Río de Janeiro	13,3	17,1	37,9	28,6	121,6	185,0
São Paulo	4,3	8,0	11,3	86,0	41,3	162,8
Paraná	6,0	5,5	7,5	-8,3	36,4	25,0
Santa Catarina	2,9	3,2	3,6	10,3	12,5	24,1
Río Grande Sul	3,0	5,0	10,0	66,7	100,0	233,3
Mato Grosso Sul	10,5	9,8	14,3	-6,7	45,9	36,2
Mato Grosso	2,9	10,0	9,6	244,8	-4,0	231,0
Goiás	7,4	8,9	9,4	20,3	5,8	27,0
Distrito Federal	6,0	12,6	22,1	110,0	75,4	268,3

Fuente: Ministerio de Salud/DATASUS/SIM (en Catão 1999:57).
nd: no disponible

En 1998, las 12 regiones metropolitanas registraron el 56,7% de las muertes provocadas por agresión, siendo que la población de estas áreas representaban el 36,7% de la población total del país. Las dos regiones metropolitanas más grandes (São Paulo y Río de Janeiro) registraron 15.896 homicidios o 37,9% del total de homicidios en Brasil. Las dos ciudades más grandes, São Paulo y Río de Janeiro registraron 8.826 homicidios o 21% del total de homicidios en el país.

Respecto a la distribución del crimen violento en los diferentes grupos sociales, es claro que la mayoría de las víctimas de homicidio son hombres. La tasa de homicidios para los hombres incrementó de 21,2/100 mil en 1980 a 43,5 en 1996 (105,2%). La tasa de homicidios para mujeres también aumentó substancialmente, de 2,3/100 mil en 1980 a 4,4 en 1996 (91,3%) (ver Tabla 5).

Año	Homicidios por 100.000 hab./total	Homicidios por 100.000 hab./hombres	Homicidios por 100.000 hab./mujeres
1980	11,7	21,2	2,3
1981	12,9	23,4	2,5
1982	12,9	23,4	2,5
1983	14,1	25,6	2,7
1984	15,8	28,8	2,7
1985	14,9	27,3	2,6
1986	15,5	28,6	2,7
1987	17,1	31,7	2,8
1988	17,0	31,4	2,9
1989	20,5	38,1	3,3
1990	22,0	40,9	3,5
1991	20,8	38,3	3,6
1992	19,1	35,3	3,2
1993	20,3	37,4	3,4
1994	21,3	39,3	3,7
1995	23,9	44,0	4,2
1996	23,7	43,5	4,4

Fuente: Ministerio de Salud/DATASUS/SIM (en Catão 1999:38).

En cuanto a los grupos etarios, ha habido cambios importantes en la tasa de homicidios para el grupo de edad entre 15 y 22 años. En el Estado de Río de Janeiro, la tasa de homicidios promedio para jóvenes entre 15 y 17 años aumentó de 15,2/100 mil en el periodo 1980-1984 a 55,5 en 1990-1995 (265%). Para jóvenes entre los 18 y 21 años, ha habido un incremento en la tasa de 38,4 a 99 en los mismos periodos (157%) (ver Tabla 6).

Tabla 6
Variación en la tasa de homicidios por edad,
Estado de Río de Janeiro 1980-1995

Grupos etarios	Homicidios por 100.000 hab. (1980-1984)	Homicidios por 100.000 hab. (1985-1989)	Homicidios por 100.000 hab. (1990-1995)	Var. (%) 1985-89/1980-84	Var. (%) 1990-95/1985-89	Var. (%) 1990-95/1980-84
Total	20,7	26,3	47,0	27,05	78,71	127,05
0-9	0,6	0,6	0,9	0,00	50,00	50
10-14	1,9	2,4	4,8	26,32	100,00	152,63
15-17	15,2	22,4	55,5	47,37	147,77	265,13
18-21	38,4	52,3	99,0	36,20	89,29	157,81
22-24	44,8	54,3	100,7	21,75	85,45	125,78
25-29	44,5	55,3	85,4	24,27	54,43	91,91
30-34	37,7	51,0	70,1	35,28	37,45	85,94
35-39	30,4	38,4	57,9	26,32	50,78	90,46
40-44	24,5	26,8	43,7	9,39	63,06	78,37
45-49	19,8	22,0	35,0	11,11	59,09	76,77
50-49	14,4	14,6	22,6	1,39	54,79	56,94
60	10,1	9,9	11,4	-1,98	15,15	12,87

Fuente: Ministerio de Salud/DATASUS/SIM (en Catão 1999:51).

En el Estado de São Paulo, la tasa de homicidios promedio para jóvenes entre 15 y 17 años aumentó de 18,3/100 mil en 1980-1984 a 38,3 en 1990-1995 (109%). Para la población entre 18 y 21 años dicha tasa aumentó de 38,3/100 mil a 73,3 en el mismo periodo (91%) (ver Tabla 7).

Tabla 7
Variación en la tasa de homicidios por edad,
Estado de São Paulo 1980-1995

Grupos etarios	Homicidios por 100.000 hab. (1980-1984)	Homicidios por 100.000 hab. (1985-1989)	Homicidios por 100.000 hab. (1990-1995)	Var. (%) 1985-89/1980-84	Var. (%) 1990-95/1985-89	Var. (%) 1990-95/1980-84
Total	18,8	26,6	30,4	41,49	4,29	61,70
0-9	1,0	1,0	1,0	0,00	0,00	0,00
10-14	2,2	3,8	3,5	72,73	7,89	59,09
15-17	18,3	33,6	36,3	83,61	3,99	109,29
18-21	38,3	62,4	73,3	62,92	7,47	91,38
22-24	39,6	55,3	69,8	39,65	6,22	76,26
25-29	36,3	50,6	61,7	39,39	1,94	69,97
30-34	33,3	45,4	48,7	36,34	7,27	46,25
35-39	27,9	38,0	40,8	36,20	7,37	46,24
40-44	23,3	29,1	31,3	24,89	7,56	34,33
45-49	19,4	21,3	24,4	9,79	4,55	25,77
50-49	14,6	16,2	16,0	10,96	-1,23	9,59
60	9,0	9,9	8,4	10,0	-5,15	-6,67

Fuente: Ministerio de Salud/DATASUS/SIM (en Catão 199:51).

En 1995, la población comprendida entre 18 y 21 años alcanzó una tasa de homicidios de 139/100 mil en Río de Janeiro –el estado con la tasa más alta para este grupo etario, seguido por Amapá (94), el Distrito Federal (90), Roraima (86), Espírito Santo (84) y São Paulo (78) (Catão 1999:18).

Inequidad social

Los mapas del delito indican que las tasas de homicidio más altas se registran en la periferia de las grandes ciudades y las regiones metropolitanas. Es en estas regiones donde los problemas de pobreza, desempleo y la falta de vivienda adecuada y servicios básicos –entre ellos sa-

lud, educación, transporte, comunicación, seguridad y servicios judiciales- son particularmente agudos. Es también aquí donde, pese a la transición del autoritarismo a la democracia en la década de los años ochenta, se continúan perpetrando graves violaciones a los derechos humanos –incluyendo ejecuciones sumarias, torturas y detenciones arbitrarias en manos de la policía, agentes de la seguridad privada y organizaciones o grupos criminales¹⁰.

En 1999, en la ciudad de São Paulo, la tasa de homicidios variaba de 4,11/100 mil en Moema (un barrio adinerado en el centro de la ciudad) a 116,23 en Jardim Ângela (un barrio en desventaja situado en la parte sur de la ciudad). En la ciudad de Diadema, dentro de la Región Metropolitana de São Paulo, la tasa de homicidios alcanzó los 149,76/100 mil en 1999 (ver Tablas 8 y 9).

Tabla 8
Variación en la tasa de homicidios,
ciudad de São Paulo 1996-1999

Distrito	1996	1999	Var. (%)	Distrito	1996	1999	Var. (%)
Jd. Ângela	94,42	116,23	23,10	Vila Leopoldina	37,77	49,61	31,37
Sé	89,42	107,62	20,35	Pirituba	41,58	49,23	18,38
Cidade Ademar	90,79	106,06	16,82	Cidade Líder	41,72	49,02	17,50
Jd. São Luis	69,90	103,75	48,42	Limão	36,92	48,88	32,40
Iguatemi	54,56	100,11	83,47	Bom Retiro	36,00	48,69	35,27
São Rafael	60,10	96,16	60,00	Jaraguá	46,36	48,56	4,76
Grajaú	60,17	95,62	58,93	Erm. Matarazzo	37,08	48,40	30,51
Campo Limpo	80,23	93,83	16,96	Cangaíba	24,52	47,95	95,52
Brás	37,52	93,47	149,16	Vila Prudente	38,85	47,84	23,16
Capão Redondo	86,39	93,02	7,67	Vila Sônia	42,88	47,51	10,79
Brailândia	80,34	92,31	14,90	São Lucas	26,28	47,24	79,74
Perelheiros	66,66	91,52	37,29	Aricanduva	29,54	46,89	58,76
Cid. Tiradentes	54,12	88,88	64,22	Ponte Rosa	31,49	45,45	44,35
Pedreira	65,87	82,09	24,61	Vila Guilherme	29,90	45,01	50,55
Morumbi	77,85	81,71	4,96	Campo Grande	51,87	44,41	-14,38

10 Para tener una visión general del problema, ver: Cardia (2000); Pinheiro (2000); Pinheiro et al. (1998).

Tabla 8 (continuación)

Distrito	1996	1999	Var. (%)	Distrito	1996	1999	Var. (%)
Cidade Dutra	70,37	80,84	14,58	Barra Funda	34,88	43,46	24,59
Cachoerinha	68,17	77,75	14,05	São Domingos	39,78	42,12	5,88
Sapopemba	46,70	77,68	66,35	Santo Amaro	55,58	42,02	-24,41
Itaim Paulista	63,09	76,82	21,77	Freguesia do Ó	33,03	41,78	26,50
Jaçanã	47,98	76,39	59,21	Tucuruvi	24,53	38,44	56,74
Río Pequeno	66,40	74,51	12,20	Casa Verde	37,12	38,15	2,79
Pq. Do Carmo	48,10	72,70	51,14	Penha	24,43	37,71	54,40
Guaianazes	92,16	72,62	-21,21	Anhanguera	31,55	36,01	14,13
Sacomã	63,19	67,45	6,74	Belém	32,89	32,10	-2,41
Artur Alvim	47,99	66,83	39,26	Mandaqui	23,55	30,77	30,69
Vila Jacuí	58,01	65,67	13,19	Butantã	28,04	30,74	9,65
Vila Maria	38,88	64,48	65,85	Cambuci	12,47	29,41	135,85
Itaquera	58,54	64,47	10,12	Tatuapé	16,78	28,99	72,74
Lajeado	63,23	64,45	1,93	Lapa	22,24	28,06	26,15
São Miguel	43,36	63,96	41,02	Vila Matilde	27,17	28,01	3,10
São Mateus	65,60	62,35	-4,95	Vila Formosa	32,83	26,91	-18,02
Jaguará	44,33	61,95	39,73	Campo Belo	43,59	26,88	-38,33
Jardim Helena	57,43	61,79	7,59	Mooca	23,50	26,11	11,11
José Bonifácio	33,69	60,98	81,03	Bela Vista	38,54	25,49	-33,86
Socorro	54,74	59,70	90,07	Água Rasa	15,00	21,42	42,78
Vila Curuçá	49,73	59,08	18,8	Consolação	10,07	19,60	14,82
Tremembé	30,72	57,80	88,18	Pinheiros	12,95	19,49	50,57
República	40,28	57,11	41,78	Santana	29,55	19,27	-34,80
Jabaguara	69,69	57,05	-18,14	Itaim Bibi	22,59	19,18	-15,09
Vila Medeiros	35,07	55,69	58,81	Saúde	21,23	19,16	-9,75
Parí	51,85	54,16	4,46	Carrão	25,19	18,19	-27,78
Perus	46,89	53,79	14,71	Liberdade	13,99	18,04	28,95
Ipitanga	30,86	53,55	73,52	Alto de Pinheiros	15,80	18,49	4,37
Jaguará	31,10	53,02	70,45	Perdizes	9,64	14,73	52,82
Raposo Tavares	47,03	50,74	7,89	Santa Cecília	27,70	13,75	-50,35
Marsilac	80,94	50,70	-37,36	Vila Mariana	15,30	11,55	-24,53
Cursino	48,05	50,09	4,25	Garden Paulista	6,72	8,22	22,30
Vila Andrade	38,80	50,07	29,05	Moema	14,84	4,11	-72,26

Fuente: Fundación SEADE (en *Folha de São Paulo*).

Tabla 9
**Variación en la tasa de homicidios,
 Región Metropolitana de São Paulo 1996-1999**

Ciudad	1996	1999	Var. (%)
Diadema	129,49	149,76	15,65
Embu-Guaçu	61,68	136,57	121,41
Itapecerica da Serra	111,19	105,7	-4,93
Itapevi	54,87	93,76	70,88
Barueri	49,90	92,59	85,55
Francisco Morato	51,04	86,56	69,59
Jandira	45,26	83,29	84,02
Itaquaquecetuba	66,05	82,89	25,50
Embu	105,19	81,50	-22,53
Taboão da Serra	64,80	78,09	20,51
Guarulhos	56,66	72,13	27,30
Osasco	58,69	69,41	18,28
Mauá	57,30	67,64	18,05
Río Grande da Serra	34,63	66,40	91,73
Cotia	30,81	59,70	93,79
São Bernardo do Campo	56,02	58,86	5,07
Santana do Parnaíba	33,39	57,89	73,35
Santo André	44,29	53,84	21,55
Carapicuíba	47,08	53,68	14,02
Ferraz da Vasconcelos	39,51	47,97	21,41
Cajamar	44,92	44,01	-2,03
São Lourenço da Serra	29,74	43,57	46,54
Arujá	35,66	43,52	22,05
Juquitiva	32,09	43,44	35,40
Mairiporã	50,30	42,94	-14,62
Suzano	36,04	41,87	16,16
Franco da Rocha	64,23	41,54	-35,33
Poá	29,54	37,96	28,51

Tabla 9 (continuación)				
Ciudad	1996	1999	Var. (%)	
Caieiras	24,50	33,00	34,67	
Ribeirão Pires	28,77	28,58	-0,65	
Santa Isabel	33,89	27,64	-18,44	
Pirapora do Bom Jesus	47,85	25,03	-47,70	
São Cactano do Sul	17,86	23,60	32,15	
Guararema	22,23	22,20	-0,12	
Vargem Grande Paulista	37,80	21,75	42,45	
Mogi das Cruzes	29,17	21,42	-26,57	
Biritiba Mirim	24,95	14,01	-43,85	
Salesópolis	7,55	-	-100,00	

Fuente: Fundación SEADE (en *Folha de São Paulo*).

Contrastes similares están presentes en las ciudades y áreas metropolitanas de Río de Janeiro, Salvador, y, en menor grado, Curitiba (CEDEC 1997a, 1997b, 1996a, 1996b). En las áreas rurales los homicidios y la totalidad de violaciones a los derechos humanos tienden a concentrarse en los sectores lejanos a los centros urbanos. En estas áreas, la sociedad estatal y civil están ausentes o debilitadas, y se dan violentos e intensos conflictos entre terratenientes, trabajadores sin tierras, mineros y grupos indígenas. Es además bastante más difícil obtener información relacionada a homicidios y violaciones a los derechos humanos, pues la prensa y las organizaciones no gubernamentales son, frecuentemente, la principal fuente de información en estos sectores¹¹.

11 Entre las organizaciones no gubernamentales que registran y reportan casos de violencia y de violaciones a los derechos humanos en las áreas rurales están el Movimiento Nacional de Derechos Humanos (*Movimento Nacional de Direitos Humanos*), el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*), la Comisión Pastoral de Tierras (*Comissão Pastoral da Terra*) y el Consejo Indigenista Misionario (*Conselho Indigenista Missionário*).

Explicaciones e interpretaciones

Los estudios sobre las causas y razones del crecimiento del crimen y la violencia siguen avanzando en Brasil. Estos estudios dan forma a, y a su vez son moldeados por, no sólo el debate académico/teórico, sino también el debate público/político. Ello es, parcialmente, resultado de la creciente importancia del crimen y la violencia como temas públicos/políticos. También refleja el gran rol que han jugado los científicos sociales dentro de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales durante los procesos de transición y consolidación democrática (Adorno 1993; Paixão 1988; Zaluar 1999).

La mayor parte de los análisis coinciden en que la calidad de la información en torno al crimen y la violencia ha mejorado desde la época de la transición a la democracia. Es claro también que las mejoras en la capacidad para registrar actividades criminales han evidenciado incrementos en los índices delictivos en muchos estados. Sin embargo, está claro que dicho aumento no puede ser atribuido solamente a los avances en el registro de hechos delictivos, sino también debe ser comprendido como resultado del incremento real del crimen y la violencia.

Hay múltiples factores que contribuyen al crecimiento del crimen y la violencia en Brasil. Analistas de distintas disciplinas, contextos teóricos y posiciones políticas tienden a enfatizar diferentes factores y a proponer soluciones diversas al problema. Así, son tres las principales aproximaciones para analizar dicho crecimiento y pueden ser categorizadas como económicas, políticas y sociales.

Analistas posicionados a la izquierda del espectro político suelen hacer hincapié en que los factores económicos -como la pobreza, el desempleo, la desigualdad económica y los conflictos de clase- contribuyen al crecimiento del crimen y la violencia (Maricato 1995; Oliven 1980; Weffort 1980). Esta aproximación concentra su atención en la desestabilización y los impactos negativos que provocan las crisis económicas, el desarrollo capitalista y, más recientemente, la globalización. Explican el crimen y la violencia como estrategias de supervivencia y de lucha en una sociedad con altos niveles de desigualdad económica y conflictos de clase.

Esta perspectiva ha sido particularmente instrumental en el análisis de la violencia política y la violencia entre clases y grupos sociales – como la ejercida por miembros de grupos dominantes y agentes del Estado en contra de grupos subordinados, y viceversa, en áreas rurales y urbanas. Sin embargo, ha sido menos útil al momento de analizar la violencia interpersonal y, en especial, las variaciones en los niveles de violencias entre clases o grupos similares.

Analistas del ala derecha del espectro político atribuyen el crecimiento del crimen y la violencia a factores relacionados con la incapacidad estatal de mantener la ley y el orden, y de prevenir y reprimir acciones ilegales y violentas. Enfatizan la debilidad de las instituciones estatales y las organizaciones responsables de aplicar la ley y mantener el orden, así como la fortaleza y el estatus internacional de las organizaciones criminales (Cardia 2000; Flores 1992; Silva Filho 2000; Vidigal 1989). Esta aproximación presta atención a la desestabilización y los impactos negativos que acarrearán los procesos de modernización, democratización y globalización, y explica el crimen y la violencia como estrategias para maximizar ganancias en una sociedad caracterizada por bajos niveles de control social y altos niveles de impunidad. Esta aproximación ha sido particularmente constructiva en el análisis del delito y la violencia asociados al crimen organizado, pero es menos útil para el análisis del crimen y la violencia a nivel interpersonal.

Analistas ubicados en el centro del espectro político tienden a reforzar la contribución de factores que socavan la capacidad de la sociedad para asegurar el respeto a la ley y la provisión de derechos civiles, políticos y sociales básicos para la mayoría de la población. Más específicamente, ellos se enfocan en la debilidad de las prácticas e instituciones que protegen a la ciudadanía y los derechos humanos, y de los medios legales y pacíficos de resolución de conflictos (Adorno 1998a, 1999; Cardia 2000; Caldeira 2000; Pandolfi et al. 1999; Pinheiro 1996, 2000; Soares 1996). Esta aproximación enfatiza la larga historia de regímenes autoritarios, discriminación racial e inequidad social en Brasil. También se centra en la naturaleza del proceso de transición y consolidación democrática, la persistencia de relaciones no civiles en

la sociedad, el autoritarismo socialmente establecido y la cultura de la violencia en el país. Finalmente, esta aproximación analiza la limitada capacidad que tienen los gobiernos democráticos y las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer el dominio de la ley y consolidar las instituciones y prácticas necesarias para proteger a la ciudadanía y garantizar los derechos humanos.

Desde esta perspectiva, el crimen y la violencia tienden a ser comprendidos como estrategias para resolver conflictos en un contexto caracterizado por una profunda discriminación racial, inequidad social y debilidad por parte de las instituciones democráticas. Esta aproximación ha sido particularmente útil en el análisis de la violencia interpersonal y las violaciones de los derechos humanos dentro de una misma clase, grupo o comunidad.

Entre los factores adicionales que contribuyen al crecimiento del crimen y la violencia, los analistas destacan la diseminación de drogas y armas de fuego en la sociedad, así como el crecimiento de organizaciones criminales asociadas al comercio ilegal de los mismos. Este factor ha sido considerado importante en Río de Janeiro (Soares 1996; Zalar 1999).

Respuestas al crimen y la violencia

Las primeras respuestas al crecimiento del crimen y la violencia fue un incremento en el número de agentes empleados en los servicios públicos y privados de seguridad, y un aumento del gasto público y privado en servicios de seguridad.

Brasil opera bajo un sistema político federal a través del cual los estados independientes controlan las principales fuerzas policiales, especialmente la policía militar y la civil. La policía militar es responsable del control policial extensivo y el mantenimiento del orden, mientras que la policía civil se hace responsable de la investigación criminal.

El gobierno federal controla las fuerzas armadas, la policía federal y la policía federal vial. Las fuerzas armadas, bajo el control del Ministerio de Defensa desde 1999, es responsable no sólo de la defensa ex-

terna sino también de mantener la ley y el orden. La policía federal y la policía federal vial son ambas relativamente pequeñas: la primera es responsable del control de fronteras y la investigación de crímenes federales (incluyendo, por ejemplo, el tráfico de drogas), mientras que la segunda se hace cargo del control de las carreteras y autopistas federales. Además de estas agencias de seguridad, la Constitución Federal de 1988 (artículos 142 y 144) autorizó a los gobiernos municipales a emplear guardias municipales.

El número de personas contratadas en la policía militar ha aumentado de 185.000 en 1981 a 234.777 en 1985, y de 243.000 en 1991 a 339.762 en 1995. El número de policías empleados en las fuerzas policiales civiles (incluyendo la policía civil, la policía federal, la policía federal vial y las guardias municipales) incrementó de 101.234 en 1985 a 154.435 en 1995. Entre 1985 y 1995, el número de agentes policiales y guardias municipales subió de 339.900 a 494.162 (45,4%)¹².

En el año 2000, Brasil tenía 472.803 oficiales policiales (368.900 en la policía militar, 103.903 en la policía civil y 20.220 en cuerpos de bomberos militares independientes)¹³. En São Paulo, el estado con la población y la fuerza policial más grandes del país, el número de agentes de la policía militar incrementó de 54.767 en 1982 a 82.021 en el año 2000 (49,8%). El número de agentes empleados por la policía civil aumentó de 16.265 en 1982 a 36.883 en 2000 (126,8%). El total de agentes policiales entonces subió de 71.032 oficiales en 1982 a 118.904 en 2000 (67,4%)¹⁴.

A pesar de la transición a la democracia y la ausencia virtual de amenazas externas, el número de soldados en las fuerzas armadas también creció de 272.550 en 1981 a 296.700 en 1991, y 336.800 en

12 Información de 1981 y 1991, tomada de Mesquita Neto (1995) e ISS (1994). Información de 1985, 1995, tomada de Garotinho (1998).

13 Datos del Ministerio de Justicia, Secretaría Nacional de Seguridad Pública.

14 Con una población de aproximadamente 35 millones, el Estado de São Paulo tiene un agente policial por cada 295 habitantes. La razón es comparable a aquella de Italia, donde hay un policía por cada 286 habitantes. Para propósitos de comparación, España tiene un agente de policía por cada 276 habitantes; Francia tiene un agente de policía por cada 270 habitantes, y; el Reino Unido tiene un agente policial por cada 407 habitantes (Monet 1993: 124-125).

1994 (219.000 en la armada, 58.400 en la naval y 59.400 en las fuerzas aéreas)¹⁵. Como respuesta a las presiones de los grupos conservadores, la Constitución Federal de 1988 y la Ley Complementaria N° 97/1999 estableció que, además de la policía, las fuerzas armadas serían responsables de hacer cumplir la ley y mantener el orden en Brasil. La Policía Nacional de Defensa, establecida en 1996, decretó que las fuerzas armadas debían estar preparadas para proteger al país de grupos armados y organizaciones criminales de países vecinos, particularmente en la región Amazónica o al interior del territorio nacional (Álvares 2000).

Adicional al incremento en el número de personas empleadas en el sector de la seguridad pública, el número de empleados contratados en servicios de seguridad privada aumentó de 640.500 en 1985 a 1 millón, aproximadamente, en 1995. Este dato no incluye a policías que toman trabajos independientes con agencias de seguridad privada ni a otras personas empleadas ilegalmente o irregularmente por empresas privadas de seguridad (Garotinho 1998:87). En consecuencia, la inversión privada en seguridad ha superado a la inversión pública. Un estudio reciente estimó que el gasto anual en servicios de seguridad realizado por el sector público es de R\$ 18 billones (aproximadamente USD 10 billones), mientras que el sector privado gasta aproximadamente R\$ 22 billones (alrededor de USD 12,2 billones)¹⁶.

La expansión de las fuerzas policiales y la inversión en servicios de seguridad fue seguida por un aumento en el número de reclusos. Estos números variaron de 28.538 en 1969 a 88.041 en 1988, 126.152 en 1993, 170.000 en 1997 y 204.000 en el año 2000 aproximadamente¹⁷.

15 Mesquita Neto (1995) e IISS (1994).

16 Ver: "Aumento de la violencia faz setor privado gastar mais que Estado" ("Un crecimiento en la violencia hace que el sector privado gaste más que el Estado"), en *Valor*, 4 de julio de 2000. De acuerdo a un estudio conducido por el Banco Interamericano de Desarrollo, el costo anual de la violencia en Brasil puede alcanzar los 65 millones USD.

17 Información sobre el número de reclusos no estaba al momento disponible en Brasil. Agradezco a Fernando Salla del Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo por haberme proveído los datos presentados en este texto. Las fuentes son IBGE (1972), la publicación *Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária*, Vol. 1, N° 2 (1994) y la revista semanal *Veja*, 23 de febrero de 2000.

Restan por responder algunas preguntas sobre si el crecimiento de la inversión en seguridad pública y privada ha sido excesivo, suficiente o insuficiente en relación al control del crimen y el mantenimiento de la ley y el orden. Sin embargo, si se examinan las estadísticas queda claro que estas inversiones no han provocado una reducción del crimen violento.

En Brasil, a pesar del crecimiento en el número de agentes policiales y guardias municipales -de 339.900 en 1985 a 494.162 en 1995 (45,4%)- la tasa de homicidios incrementó de 14,9/100 mil en 1985 a 23,9 en 1995 (60,4%). En el Estado de São Paulo, a pesar del aumento en el número de agentes de la policía, de 71.032 en 1982 a 116.564 en 1998 (64,1%), la tasa de homicidios subió de 16/100 mil en 1982 a 36,1 en 1996 (125,6%).

Grupos conservadores argumentan que la inversión en servicios de seguridad no ha sido suficiente para contener el crecimiento del crimen y la violencia. También sostienen que el control del delito requiere no sólo de inversión adicional en servicios de seguridad, sino también de la expansión de la autoridad y el poder de la policía, la justicia penal, y, de ser necesario, de las fuerzas armadas, para mantener el orden y hacer cumplir la ley.

Grupos de izquierda argumentan que la inversión en servicios de seguridad es demasiado alta y que, para controlar el crimen y la violencia, es necesario hacer cambios en las políticas económicas y sociales que puedan reducir la pobreza y la desigualdad. De esta perspectiva, las políticas económicas y sociales que se han enfocado en el proceso de estabilización económica han debilitado el impacto de los servicios de seguridad y han fomentado condiciones favorables para el crecimiento del crimen y la violencia.

Grupos del centro del espectro político argumentan, en cambio, que el problema no es tanto la magnitud de la inversión, sino la calidad de los servicios de seguridad. En particular, defienden que para reducir el crimen y la violencia se necesita mejorar la calidad de la seguridad y reformar los servicios de justicia penal. Adicionalmente, se debe extender el acceso a estos servicios y asegurar que los mismos se manejen con responsabilidad y obediencia ante la ley, la comunidad y la ciudadanía. Este debate político es muy importante.

No obstante, el problema del crecimiento del crimen y la violencia se mantiene, ya sea como consecuencia de desigualdades económicas y sociales, servicios de seguridad insuficientes e inadecuados, y/o la diseminación de drogas y armas. Es también el resultado de la incertidumbre política y los conflictos institucionales no resueltos durante la transición del autoritarismo a la democracia. Estos factores socavan los esfuerzos para mejorar la calidad de los servicios de seguridad y justicia penal.

Incertidumbre política y conflicto institucional

Desde la transición a la democracia en el Brasil se ha generado gran incertidumbre en cuanto a la estructura del sistema público de seguridad. Este desconcierto se centra particularmente en los roles del gobierno federal, los gobiernos estatales, los gobiernos municipales, la sociedad civil y el sector privado en el control y prevención del crimen. La Constitución Federal de 1988 promovió cambios muy limitados en torno a la estructura del sistema de seguridad pública establecida bajo el régimen autoritario. Ha habido, sin embargo, una resistida, refutada pero progresiva, tendencia hacia la reforma y la descentralización del sistema de seguridad pública. Esta reforma incluye:

- La limitación del rol de las fuerzas armadas y la expansión del rol de las fuerzas policiales en la garantía de la seguridad pública (Mesquita Neto 1999d, 2001a).
- La adopción de modelos de policía comunitaria por parte de la policía militar en los estados federales (Mesquita Neto 1999b; Muniz et al. 1997).
- La creación de guardias municipales.
- La expansión de los servicios de seguridad privada.

dades o ciudadanos/as que usan y pagan por estos servicios. También ha incrementado las inconsistencias entre la Constitución Federal de 1988 y la estructura/funcionamiento del sistema público de seguridad. El resultado es una intensificación del conflicto que existe sobre las reglas constitucionales que norman la estructura/funcionamiento del sistema de seguridad pública. Algunos de estos aspectos conflictivos son:

- Hay grupos que defienden la expansión y grupos que defienden la limitación del rol de las fuerzas armadas en la seguridad pública.
- Hay grupos a favor y otros en contra de la creación de una guardia nacional.
- Hay grupos a favor y otros en contra de la unificación de la policía militar y la policía civil.
- Hay grupos a favor y grupos en contra del desarrollo de la policía comunitaria.
- Hay grupos a favor y otros en contra de la expansión de los servicios de seguridad privada.

Estos conflictos debilitan e ilegitiman las reglas constitucionales que rigen la estructura/funcionamiento del sistema de seguridad pública. Provocan que sea más difícil, si no imposible, que los oficiales gubernamentales y las autoridades policiales autoricen la implementación de reglas y ejercicios de control sobre los servicios de seguridad, asegurando su efectividad, eficiencia, imparcialidad, responsabilidad y receptividad ante la ley, la comunidad y la ciudadanía.

Desde el periodo de transición a la democracia, la incertidumbre política y el conflicto institucional en el tema de la seguridad pública no están directamente relacionados con el crecimiento del crimen y la violencia. Son, sin embargo, grandes obstáculos para el proceso de mejoramiento de la calidad de los servicios de seguridad, que son esenciales para el control y la prevención del crimen y la violencia.

Prospectos para el futuro

La investigación ha demostrado que existen múltiples factores que contribuyen al aumento del crimen y la violencia en Brasil. El problema del control del delito y la conflictividad social no puede ser resuelto tan sólo a través de la reducción de las desigualdades económicas y/o el aumento de la capacidad de los estados para penalizar acciones violentas e ilegales. Es indispensable mejorar la calidad de los servicios de seguridad y justicia penal, así como su responsabilidad y receptividad ante la ley, la comunidad y los ciudadanos/as. Los centros de investigación y las ONG –especialmente en São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais y Río Grande do Sul– han intensificado su apoyo a la reforma para mejorar la calidad e incrementar la transparencia de estos servicios. Como respuesta a este movimiento, el gobierno federal anunció el Programa Nacional de Derechos Humanos en 1996 y el Programa de Seguridad Pública en el año 2000¹⁸.

Aunque estos programas son extremadamente importantes, representan los primeros pasos en un proceso de cambio de largo aliento. Cabe mencionar que la opinión pública, los gobiernos estatales, la entidad judicial y la legislativa se han dividido y han brindado un reducido apoyo a la reforma de servicios de seguridad y justicia criminal. Queda por descubrir si estos programas, con la ayuda del gobierno federal, centros de investigación y ONG, serán capaces de reducir el nivel de incertidumbre política y conflicto institucional, así como promover la reforma y mejorar la calidad de los servicios de seguridad. Es posible, no obstante, que no sean capaces de superar la incertidumbre política ni los conflictos inter-institucionales, dos obstáculos que han debilitado las políticas y los programas gubernamentales desde la transición a la democracia.

18 Ambos programas están disponibles en la página web del Ministerio de Justicia: www.mj.gov.br. Sobre el Programa Nacional de Derechos Humanos, ver Pinheiro y Mesquita Neto (1997, 1998, 1999).

guridad en los centros urbanos. Las políticas e inversiones en el área de seguridad pública no producen los resultados esperados, en parte, debido al hecho de que los responsables de estas políticas e inversiones comprenden poco o nada, y dan poca o ninguna importancia a la razón de ser de las políticas e inversiones en seguridad pública.

“Seguridad pública” es un concepto ambiguo, utilizado con significados diferentes y a veces conflictivos.

Seguridad pública puede significar una condición o situación de hecho, de convivencia ordenada, pacífica y tranquila, en una determinada comunidad o sociedad. En este sentido, seguridad pública es la finalidad u objetivo de un conjunto de acciones realizadas por un conjunto de individuos, grupos u organizaciones, que pueden ser agentes públicos, privados y/o comunitarios.

En sociedades modernas más complejas y con organizaciones estatales diferenciadas y especializadas el concepto de seguridad pública pasó a significar una de las funciones del Estado. Específicamente, el concepto pasó a indicar el conjunto de acciones dirigidas a asegurar la convivencia ordenada, pacífica y tranquila de los individuos, grupos y organizaciones de la sociedad, realizadas por agentes públicos especializados (policías y guardias) con mayor o menor grado de profesionalización. En este sentido, el concepto de seguridad pública pasó a ser, de manera creciente, utilizado en contraposición al concepto de seguridad privada, en la medida que el primero se refiere a la seguridad provista por agentes públicos y, el segundo, a la seguridad provista por agentes privados.

En regímenes democráticos, el concepto de seguridad pública tiende a hacer referencia principalmente a la garantía de los derechos de la ciudadanía, particularmente a la vida, a la libertad y a la igualdad de todos ante la ley, elementos fundamentales del “Estado de Derecho”. En regímenes autoritarios, al contrario, el concepto de seguridad pública tiende a hacer referencia principalmente a la garantía de la ley y del orden público al interior del Estado, siendo muchas veces asociado al concepto de “seguridad interna”, por oposición a la “seguridad externa”, las dos caras del concepto de “seguridad nacional”.

En Brasil, y en otros países de América Latina en lo que se establecieron regímenes autoritarios en las décadas de 1960 y 1970, el concepto de seguridad pública adquirió una connotación negativa, siendo asociado al concepto de seguridad interna y seguridad nacional. Pasó a indicar la seguridad del Estado o del gobierno, más que la seguridad de ciudadanos y ciudadanas. Por esta razón, en la secuencia de los procesos de transición a la democracia, en las décadas de 1980 y 1990, ganó fuerza en la región, particularmente en los países de lengua española, el concepto de “seguridad ciudadana” en oposición al concepto de seguridad pública, que tendría una connotación positiva e indicaría la prioridad de la seguridad de la ciudadanía y no del Estado o del gobierno.

La Constitución Federal de 1988 conocida como ‘Constitución Ciudadana’ constituye un marco importante en el proceso de transición del régimen autoritario al régimen democrático en Brasil. Al elaborar la Constitución de 1988 el Congreso Constituyente introdujo varios cambios en la Constitución de 1967. Uno de ellos fue la eliminación de la sección de la Constitución de 1967 dedicada a la “Seguridad Nacional” (artículos 89 a 91) y la introducción, en su lugar, de una sección dedicada al “Consejo de la República y Consejo de Defensa Nacional” (también artículos 89 a 91). La Constitución de 1988 innovó también, al introducir un título dedicado a la “Defensa del Estado y de las Instituciones Democráticas” que incluye tres capítulos referentes al “Estado de Defensa y Estado de Sitio” (artículos 136 a 141), a las “Fuerzas Armadas” (artículos 142 y 143) y a la “Seguridad Pública” (artículo 144).

No obstante, el destino constitucional de las fuerzas armadas cambió muy poco entre 1967 y 1988. La Constitución de 1967 establecía que “las fuerzas armadas se destinan a defender la Patria y a garantizar los Poderes constituidos, la ley y el orden” (artículo 92, párrafo 1). La Constitución de 1988 dice, a su vez, que las fuerzas armadas “se destinan a la defensa de la Patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de éstos, de la ley y del orden” (artículo 142). Sin embargo, en 1967 las fuerzas armadas eran tratadas como instrumentos de defensa de la “seguridad nacional” y, en 1988

pasaron a ser tratadas como instrumentos de “defensa del Estado y de las instituciones democráticas” junto con las policías federales, las policías estatales y las guardias municipales.

La policía militar y los cuerpos de bomberos militares son considerados en la Constitución de 1988, al igual que en la de 1967, como “fuerzas auxiliares, reserva del Ejército”. En 1967, sin embargo, la policía militar tenía como misión “mantener el orden y la seguridad interna en los Estados, en los Territorios y en el Distrito Federal” (artículo 13, párrafo 4). Ya en la Constitución de 1988, incluida en el capítulo referente a la seguridad pública, la policía militar pasó a tener como misión “el patrullaje extensivo y la preservación del orden público” (artículo 144, párrafo 5). Los cuerpos de bomberos militares, por su parte, pasaron a tener como misión “la defensa civil” (artículo 144, párrafo 5)².

En la historia reciente del país, por lo tanto, ganó fuerza el concepto de “seguridad pública”, que sustituye a los conceptos de “seguridad interna” y de “seguridad nacional”. Es como si los conceptos de “seguridad interna” y “seguridad nacional” estuviesen asociados al autoritarismo y el concepto de “seguridad pública” estuviese asociado a la democracia, y el cambio constitucional reflejase o promoviese un cambio en la naturaleza, estructura y funciones de las fuerzas armadas y las organizaciones policiales, acompañando los cambios del régimen político. Sucede, sin embargo, que esta asociación no es automática.

La Constitución Federal de 1988 adoptó el concepto de “seguridad pública” pero de forma ambigua e imprecisa. Estableció en el ar-

2 La modificación referente al destino de la policía militar en la Constitución de 1988, sin embargo, no trajo grandes cambios en relación a lo establecido durante el régimen autoritario por el Decreto-Ley 667 de 1969. Según este decreto, la policía militar tenía como misión el “mantenimiento del orden público y la seguridad interna” y la competencia para “ejecutar con exclusividad, exceptuando las misiones peculiares de las fuerzas armadas, el patrullaje extensivo, uniformado, planificado por la autoridad competente, a fin de asegurar el cumplimiento de la ley, el mantenimiento del orden público y el ejercicio de los poderes constituyentes”. El Decreto-Ley 667, del 27 de julio de 1969, cuya redacción fue alterada, pero no de forma sustancial, por los decretos 1.072/1969 y 2.010/1983, tenía como base el Acto Institucional 5, del 13 de diciembre de 1968.

título 144 que “la seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, es ejercida para la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio, a través de los siguientes órganos: I- policía federal; II- policía federal de carreteras; III- policía ferroviaria federal; IV- policías civiles; V- policías militares y cuerpos de bomberos militares”.

De acuerdo con la Constitución de 1988, la seguridad pública es una función de organizaciones estatales especializadas, específicamente de la policía y el cuerpo de bomberos, dirigida hacia la protección del orden público, las personas y el patrimonio. Queda claro la intención de distinguir “seguridad pública” y “seguridad privada” a medida que la seguridad pública es definida como una función de organizaciones estatales. Pero es aún confuso lo que la seguridad pública dice respecto de la función prioritaria de la protección del Estado, del gobierno o de los ciudadanos y las ciudadanas. Es como si a transición a la democracia no hubiese sido completa, y las organizaciones estatales responsables por la seguridad pública pasasen a dedicarse a la protección de la ciudadanía, pero sin dejar de lado su función principal de protección del Estado o del gobierno.

Frente a esta confusión conceptual y ambigüedad constitucional, grupos y organizaciones comprometidos con la consolidación y perfeccionamiento de la democracia brasileña, con el objetivo de promover reformas en el sistema y en las políticas de seguridad pública, comenzaron a utilizar el concepto de “seguridad ciudadana”, en sustitución del concepto de “seguridad pública”. Y al referirse a la seguridad de ciudadanos y ciudadanas en áreas urbanas, utilizaron el concepto de “seguridad urbana”, también en oposición al concepto de “seguridad pública”. Otro concepto utilizado es el de “defensa social”.

El problema es que esta sustitución de un concepto por otro no es suficiente ni necesaria para promover cambios en el sistema y en las políticas de seguridad pública. Poco puede contribuir a la comprensión y resolución del problema del crimen, la violencia y la inseguridad, del crecimiento del crimen organizado y de la corrupción en los centros urbanos. Al contrario, puede aumentar la confusión conceptual y política tornando aún más difícil el pretendido proceso de cambio.

Más aún, esa sustitución conceptual mantiene la idea de que la seguridad pública, ciudadana o urbana es esencialmente una función de agentes públicos y no de agentes privados –idea ésta que no corresponde a los hechos y, más específicamente, a los cambios en los sistemas y políticas de seguridad pública en la sociedad contemporánea.

En lugar de la producción de nuevos conceptos, tal vez la mejor estrategia para reformar sistemas y políticas y promover la seguridad pública, sea rescatar el significado de este concepto en regímenes democráticos. Asociarlo prioritariamente a la garantía de los derechos de la ciudadanía, particularmente la vida, la libertad y la igualdad de todos ante la ley, y no al mantenimiento de la ley y el orden público.

Sin embargo, esta estrategia parece ser insuficiente frente a las limitaciones y, en algunos casos, la crisis de los servicios de seguridad pública, el crecimiento de los servicios de seguridad privada y comunitaria, y las múltiples y diversas combinaciones de servicios públicos, privados y comunitarios en las sociedades contemporáneas. En este nuevo contexto, tal vez la mejor estrategia para promover la seguridad pública sea entendiéndola no simplemente como una función del Estado, realizada por agentes públicos, sino también como una condición o situación de hecho de convivencia ordenada, pacífica y tranquila, en una determinada comunidad o sociedad. En este sentido, seguridad pública sería la finalidad u objetivo de un conjunto de acciones realizadas por un conjunto de individuos, grupos u organizaciones, que pueden ser agentes públicos, privados y/o comunitarios, teniendo en cuenta, sobretodo, la garantía de los derechos de ciudadanos y ciudadanas, particularmente la vida, la libertad, y la igualdad de todos ante la ley. Es una estrategia osada, quizás radical, pero frente a la crisis de la seguridad pública, vale la pena por lo menos discutirla seriamente.

III. Haciendo y midiendo el progreso en seguridad pública¹

El objetivo de este capítulo es presentar algunas ideas sobre la definición de objetivos y la construcción de indicadores para hacer y medir progresos en el área de seguridad pública. No se trata de prescribir un conjunto particular de objetivos e indicadores, a pesar de hacerlo, de forma aún preliminar, para promover el debate. Se trata principalmente de señalar la importancia de la definición de objetivos y la construcción de indicadores para el mejoramiento de la seguridad pública. Los progresos en las áreas de la economía, la salud y la educación no han ocurrido por casualidad, o simplemente por un aumento en las inversiones, resultaron más bien de procesos de largo plazo con ensayos, errores y aciertos, que tuvieron como componente importante la definición de objetivos y la construcción de indicadores para medir el progreso en cada área.

Antecedentes

La crisis de la seguridad pública que vivió el Estado de São Paulo a partir del día 12 de mayo de 2006², además de sorprender a las auto-

1 Texto publicado originalmente como: “Fazendo e medindo progresso em segurança pública”, en *Praia Vermelha*, N° 14-15, p. 184-196. Río de Janeiro: Universidad Estatal de Río de Janeiro. 2005.

2 El 12 de mayo de 2006 marca el inicio de una ola de violencia propiciada por una serie de ataques contra funcionarios y autoridades públicas del Estado de São Paulo. Dichos actos fueron coordinados por una organización criminal conocida como Primer Comando de la Capital (PCC), en repudio a la transferencia de 765 presos vinculados a esta organización a la Penitenciaría 2, de Presidente Venceslau. Los sucesos estuvieron

ma da Segurança Pública, por parte de la Comisión Grezori en 1997 (Ministério da Justiça 1997a); e) Plan Nacional de Seguridad Pública y Fondo Nacional de Seguridad Pública en el año 2000, y; f) Plan Nacional de Seguridad Pública—Arquitectura del Sistema Único de Seguridad Pública en 2003. Además de las propuestas de reforma de la seguridad pública que integran el Programa Nacional de Derechos Humanos de 1996 y 2002, así como el Plan de Acciones para la Prevención y Control de Torturas del año 2005³ (ver también el capítulo IX de este volumen).

Posterior a la crisis de São Paulo, con la aproximación de las elecciones para autoridades estatales y federales en octubre de 2006, los debates y propuestas para el área de seguridad pública parecen simplemente repetir las discusiones de elecciones y crisis pasadas: reestructuración de la Secretaría Federal para asuntos de seguridad pública y eventualmente la creación de un ministerio; reestructuración de la Secretaría Estatal responsable de la seguridad pública; cambios legislativos; mayor articulación con y entre Ministerio Público, Poder Judicial, Administración Carcelaria, Defensoría Pública y sociedad civil. Sin nunca olvidar las inversiones en políticas económicas, sociales y culturales de prevención y, naturalmente, en el incremento, calificación y valorización del efectivo policial, así como en el equipamiento de la policía.

¿Por qué estas propuestas con inevitables variaciones de un partido a otro, de un estado a otro, se repiten en cada elección? Para algunos, porque son propuestas de acción capaces de producir mejoras en la seguridad pública. Para otros, porque aunque puedan producir avances en la seguridad pública nunca son efectivamente implementadas después de las elecciones. El debate es importante, pero parte del supuesto de que el objetivo de estas propuestas es conocido por todos: el mejoramiento de la seguridad pública. Sorprendente o convenientemente pocos candidatos y gobernantes se arriesgan a decir lo que entien-

3 A esta lista deben ser añadidas las propuestas presentadas por gobiernos estatales y organizaciones no gubernamentales en los diversos estados de la federación, referentes particularmente a proyectos de defensorías del pueblo, policía comunitaria, veedurías de resultados y control de la violencia policial.

den por “mejorar la seguridad pública”, es decir, cuales serían de hecho los objetivos de la política de seguridad pública de su gobierno.

El problema radica en que, sin la definición y presentación de objetivos claros para las políticas de seguridad pública, no es posible construir indicadores que permitan medir y evaluar objetivamente el progreso realizado en relación a los objetivos declarados por los gobernantes y los resultados esperados por la sociedad. Lo que es un problema para la mayor parte de la sociedad puede tornarse en beneficioso para los malos gobernantes, en la medida en que éstos eluden que su gobierno sea evaluado objetivamente por sus competidores y por la sociedad.

Objetivos e indicadores

Existe desde hace algunos años un movimiento en el área de los derechos humanos y de la gobernabilidad democrática, incluyendo la gobernabilidad de la seguridad y de la justicia, favorable al desarrollo de indicadores para medir progresos y evaluar impactos de políticas, organizaciones y programas o acciones en relación a determinados objetivos⁴.

Un indicador es una medida que ayuda a “responder la pregunta sobre cuánto, o si efectivamente, se está logrando progresar hacia un objetivo determinado” (definición de USAID citada en Vera Institute of Justice 2003:2)⁵. En este sentido, la definición de objetivos claramente es un presupuesto para la definición de indicadores. Por lo tanto, la definición de indicadores depende de la disponibilidad de datos e informaciones que permitan “medir” progresos en relación a objetivos determinados.

4 Ver, por ejemplo: Carr Center for Human Rights Policy (2005); Landman (2004); Metagora (2005a, 2005b); Spink (2000); UNDP (2006a, 2006b). En portugués ver: Belloni, Costa y Magalhães (2001); Draibe (2001); Sessions (2001); Spink (2001). Agradezco a Guilherme de Almeida y Paula Poncioni por la indicación de algunos de estos textos.

5 Agradezco a Christopher Stone por haberme señalado este texto, que es una referencia en el área de monitoreo y evaluación de progresos en el sector de seguridad y justicia.

En el área de seguridad pública desde hace mucho tiempo, y recientemente en muchos lugares, es frecuente confundir los objetivos de la política de seguridad pública con las metas de la policía, como si todo lo referente a la seguridad pública fuera responsabilidad de la policía y viceversa. La principal consecuencia de esta confusión es la no responsabilización de los gobernantes por los resultados de la política de seguridad pública, lo mismo que ocurre en relación a la policía en lo que concierne al rol que ella efectivamente desempeñó o puede desempeñar en la política de seguridad pública.

Los objetivos de la policía y los de los programas y acciones de la institución, también son objeto de equivocación. En este caso, la consecuencia es la no responsabilización de los dirigentes de la policía por el progreso hacia los objetivos de la organización y la no responsabilización de los gerentes y operadores por los resultados de sus programas y acciones.

Los objetivos de la política de seguridad pública son necesariamente más amplios que los de la policía, que se insertan o deben insertarse en el contexto de aquella. Los objetivos de ésta, a su vez, son necesariamente más amplios que los relativos a programas y acciones de la policía, que se insertan o deben insertarse en el contexto de los objetivos de la policía y de la política de seguridad pública.

De forma simplificada, podríamos identificar y clasificar estos objetivos en tres categorías: a) objetivos políticos: de las políticas de seguridad pública; b) objetivos organizacionales: de las organizaciones policiales, y; c) objetivos operacionales: de los programas y acciones de las organizaciones policiales y de otras organizaciones, gubernamentales y no gubernamentales, involucradas en la política de seguridad pública.

A partir de una discusión de los objetivos de las políticas de seguridad pública y de la policía, este capítulo procura avanzar en el perfeccionamiento dichas políticas a través de la construcción de indicadores capaces de medir el progreso en relación a objetivos específicos.

Políticas de seguridad pública

En Brasil, los objetivos tradicionales de las políticas de seguridad han sido: mantener la ley y el orden, preservar la vida, la libertad y la seguridad de las personas. Sin embargo, se puede hablar, más específicamente, de reducir la incidencia de delitos, particularmente de crímenes violentos que resultan en muerte, pérdida o restricción de la libertad y daños a la integridad física y patrimonial de las personas (en número absoluto o por 100 mil habitantes).

La constatación de que la victimización por crímenes y violencias no es homogénea, pues varía en función de áreas geográficas, situaciones localizadas, grupos sociales específicos (de edad, género, raza/color, nivel de ingreso/renta etc.), llevó a discusiones sobre la incorporación de la reducción del crimen, la violencia y la inseguridad en determinadas áreas, situaciones o grupos sociales, como objetivos de políticas de seguridad pública.

La comprobación de que la proliferación de ambientes en que se instaure el desorden y se diseminan crímenes no violentos y contravenciones aumenta el riesgo de crímenes violentos y letales, también, provocó el debate acerca de la incorporación de políticas que se plantearan reducir el delito no violento y las contravenciones como meta a lograr en las políticas de seguridad pública.

La promoción de la seguridad de las personas, asociada a la reducción del miedo y la inseguridad y a la mejora de la calidad de vida, fue incorporada más recientemente como un objetivo adicional más amplio de las políticas de seguridad pública, a partir de la constatación de que la experiencia y la percepción de las personas no están necesariamente correlacionadas.

Se establece así, gradualmente, una diferenciación entre dos macro-concepciones de seguridad pública que frecuentemente no son explícitas y, menos aún, compartidas por el gobierno, la policía y la sociedad. Son concepciones contradictorias y pueden por lo tanto coexistir, combinarse e incorporarse de diferentes formas en políticas de seguridad pública. Pero son concepciones conflictivas o divergentes que apuntan a estrategias igualmente disímiles de mejoramiento de la seguridad pública.

Lo mismo ocurre si el objetivo es la reducción del miedo y la inseguridad y/o la mejora de la calidad de vida de la población. Es importante definir qué indicadores serán utilizados para medir el progreso en relación a estos objetivos: inseguridad/calidad de vida en la residencia, en la familia, en el barrio, en la vía pública, en áreas públicas, en la escuela, en el trabajo, de día, de noche, etc. En este caso, las fuentes de datos para la construcción de indicadores no pueden ser los registros de ocurrencias delictivas, pero sí, investigaciones de opinión; grupos focales; entrevistas con especialistas, líderes comunitarios o pequeños grupos, o estableciendo preferencias por casas, departamentos o condominios; frecuencia en vías y áreas públicas; frecuencia en actividades diurnas y nocturnas, etc.

Organizaciones policiales

Como ya ha sido señalado, en Brasil hay tres tipos principales de organizaciones policiales: la policía federal, la policía civil y la policía militar. Cada una de ellas tiene objetivos específicos, de acuerdo con su naturaleza y misión. Este análisis focaliza los objetivos que son o deben corresponder a las organizaciones policiales independientemente de su naturaleza y misión.

Tradicionalmente, cuando se habla de los objetivos de la policía, se hace referencia a dos tipos de objetivos: a) reducción del crimen; b) aumento de la productividad de la policía, en la forma de: detenciones en flagrante, aprehensiones de los buscados, captura de armas y drogas, recuperación de objetos producto de robos, apertura de expedientes, investigaciones concluidas, crímenes solucionados, tiempo de respuesta para atender la ocurrencia delictiva, etc.

En el primer caso, se incurre en el error mencionado arriba de confundir el objetivo de la organización policial con el objetivo de la política de seguridad pública. En el segundo caso, el error consiste en confundir el objetivo de la organización policial con el objetivo de uno de sus departamentos, programas o acciones.

La eficacia, eficiencia y legitimidad de la policía, por lo tanto, cual-

quiera sea la policía y cualquiera sea su objetivo en el contexto de la política de la seguridad pública, es reconocida cada vez más como dependiente de la confianza y de la colaboración de la población. Desde ahí comienza la popularidad de conceptos como policía comunitaria, policía de proximidad/cercanía, policía para la resolución de problemas, etc.

A partir de esta constatación, se configuran dos grandes objetivos de la organización policial que pasan a ser: a) aumentar la confianza de la población hacia la policía, y; b) mejorar la calidad del servicio prestado a la población, particularmente a víctimas y testigos de delitos y personas interrogadas por la policía. Estando ausentes tales requisitos, la policía se torna prácticamente incapaz de implementar sus programas y acciones, así como de colaborar con el éxito de la política de seguridad pública.

Si el objetivo es aumentar la calidad del servicio prestado a la población, adecuando la calidad de los servicios a las expectativas de la población, posibles indicadores para medir progreso en relación a este objetivo son: proporción de personas satisfechas con el servicio prestado por la policía; proporción de víctimas, testigos y personas interrogadas satisfechas con el servicio prestado por la policía; número y tipo de reclamos con respecto a la policía; proporción de personas satisfechas con la respuesta de la policía, entre otros. Las fuentes de información para estos indicadores son varias: encuestas de opinión; entrevistas con personas que necesitan los servicios de la policía; entrevistas con personas que fueron interrogadas por la policía; reclamos presentados en las comandancias y defensorías del pueblo y ante los promotores responsables del control externo de la policía; respuestas a dichos reclamos, etc.

Si el aumento de la confianza que la población deposita en la policía es el objetivo, algunos posibles indicadores para medir el progreso en esta dirección son: número y tipo de llamadas recibidas por la policía (absoluto y por 100 mil habitantes); número y tipo de quejas registradas en la policía (absoluto y por 100 mil habitantes); proporción de víctimas y de testigos que hacen sus declaraciones en la policía; proporción de liderazgo comunitario que expresa confianza en la

policía; proporción de la población que expresa confianza en la policía, etc. Hay diversas fuentes de información para tales indicadores, entre ellas: los registros de llamadas y de ocurrencias delictivas de la policía; investigaciones de victimización y de opinión; entrevistas con líderes comunitarios y pequeños grupos, etc.

Al igual que los objetivos de las políticas de seguridad pública, los objetivos de las organizaciones policiales pueden ser distribuidos por regiones geográficas, situaciones localizadas y grupos sociales específicos (en función de edad, género, raza/color, nivel de renta, etc.).

Perspectivas

Hacer y medir el progreso en el área de la seguridad pública depende naturalmente no sólo de la definición de objetivos y la construcción de indicadores, pues el grado de efectividad en su definición, así como en su utilización, puede ser un instrumento decisivo en la mejora de la seguridad pública.

El debate sobre la seguridad pública no sólo es político e ideológico, sino también técnico, teórico y metodológico. En este debate técnico, los profesionales del sector ofrecen una contribución imprescindible, pero no poseen el monopolio del saber sobre las políticas de seguridad pública y las organizaciones policiales. La participación de representantes de centros académicos, organizaciones de la sociedad civil y comunidades involucradas es fundamental.

En Brasil, pasos importantes hacia la valoración del debate técnico, teórico y metodológico que podrá proveer fundamentos para la definición de objetivos y la construcción de indicadores en el área de seguridad pública, comienzan a ser dados en la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP). Desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, al cual da continuidad el gobierno de Lula, personas y grupos que pasaron por la SENASP trataron de desarrollar herramientas para perfeccionar la recolección de datos e informaciones sobre ocurrencias delictivas, actividades policiales, muertes violentas y el perfil organizacional de las policías en el país. Además, la SENASP trata

de implementar un protocolo para permitir la comunicación entre sistemas estatales de recolección de datos e información. Existen también planes para la realización de investigaciones de victimización, para la recolección de información sobre el control interno y externo de la policía y el flujo de casos en el sistema de justicia penal, pasando por las policías, el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Defensoría Pública y la Administración Carcelaria.

El progreso en esta área dependerá del apoyo que se brinde a la continuación e intensificación de este esfuerzo por parte del gobierno federal y de la colaboración de los gobiernos estatales a partir del año 2007. Pero dependerá, principalmente, de una inversión de prioridades en las políticas de la seguridad pública y en las organizaciones policiales.

No interesan las propuestas vagas de mejora de la seguridad pública, de inversiones en reformas de la legislación, de estructuras de gobiernos y de organizaciones policiales o de inversiones en programas y acciones de prevención y control del crimen y de combate al crimen organizado. Es urgente incorporar a las políticas de seguridad pública y a las organizaciones, programas y acciones policiales, objetivos claros e indicadores capaces de medir el progreso en la realización de estos objetivos. Propuestas con innumerables y ambiciosos objetivos no tendrán éxito si no se cuenta con indicadores, datos e información para medir el progreso y evaluar el impacto de las mismas. Es preferible, sobre todo al inicio, establecer un número limitado de objetivos, pero que dispongan, cada uno de ellos, de un conjunto de indicadores y de una serie de fuentes confiables de datos e informaciones que permitan, a los propios agentes de la seguridad pública y a la sociedad en general, llevar un efectivo monitoreo y evaluación de la política de seguridad pública y el desempeño de las organizaciones policiales.

IV. Políticas municipales de seguridad ciudadana: problemas y soluciones¹

Seguridad ciudadana y políticas municipales

La seguridad ciudadana y las políticas municipales de seguridad ciudadana adquieren importancia creciente en América Latina a partir de los procesos de transición del autoritarismo a la democracia. En Brasil, el tema de la seguridad pública y las políticas municipales claramente ganaron fuerza en la agenda política a partir del lanzamiento del Plan Nacional de Seguridad Pública y de las elecciones municipales del año 2000. En la región y en el país, organizaciones internacionales –agencias de la Organización de las Naciones Unidas, agencias de cooperación internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras– impulsaron la promoción de políticas municipales de seguridad ciudadana o seguridad pública, enfatizando de manera particular la importancia de la inserción de los municipios o del poder local en la promoción de esfuerzos de prevención del crimen y la violencia².

- 1 Texto publicado originalmente como: "Políticas de segurança cidadã: problemas e soluções", en *Série Análises e Propostas*, N° 33. São Paulo: Friedrich Döbert Foundation. 2006.
- 2 El Programa Ciudades Más Seguras, del Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (UN-Hábitat), integra diversas agencias de la ONU y agencias internacionales que apoyan políticas municipales o locales de seguridad, incluyendo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Crimen, la Organización Mundial de la Salud, el Foro Europeo para la Seguridad Urbana, el Centro Internacional para Prevención de la Criminalidad y el Consejo Nacional de Prevención del Crimen de Estados Unidos. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo también promueven políticas municipales de seguridad pública, como las demás agencias, enfatizando la importancia de programas y acciones de naturaleza preventiva.

En América Latina, más que en Brasil, ganó fuerza el concepto de “seguridad ciudadana” (Bailey y Dammert 2005; Dammert y Paulsen 2005; Escobar et al. 2005; Palmieri 2003). La opción por la expresión “seguridad ciudadana” se atribuye a que, durante el período de regímenes autoritarios los asuntos de seguridad pública fueron confundidos y tratados como asuntos de “seguridad interna” y de “seguridad nacional”—en los dos casos, con una implicación clara de asociar estos asuntos sólo o prioritariamente a las fuerzas policiales y, todavía más, a las fuerzas armadas. Desde esta perspectiva, quedó en segundo plano el desarrollo de políticas de seguridad pública, no sólo en el sistema de justicia penal sino también, y principalmente, en las organizaciones de la sociedad civil.

Por lo tanto, la expresión “seguridad ciudadana” ganó fuerza para marcar la diferencia entre las políticas de seguridad pública desarrolladas durante los regímenes autoritarios y aquellas que se generaron después del proceso de transición a la democracia en los países de la región. Lo que diferencia a los dos tipos de políticas no es sólo el hecho de que los gobernantes democráticos son elegidos a través de procesos electorales, sino también que las políticas democráticas deberían caracterizarse por su transparencia, participación social, subordinación a la ley y respeto a los derechos humanos.

Es como si la expresión “ciudadana” viniera a calificar o adjetivar la expresión “seguridad pública” marcando su naturaleza democrática. Utilizar la expresión “seguridad ciudadana”, en lugar de “seguridad pública ciudadana”, además de facilitar el discurso tiene el efecto claro de reafirmar la importancia del respeto a las reglas de la democracia y del Estado de Derecho, así como de las organizaciones del sistema de justicia penal y de la sociedad civil, en el desarrollo de políticas de seguridad pública en regímenes democráticos.

La transformación conceptual, sin embargo, más que reflejar una transformación en la naturaleza de las políticas de seguridad pública desarrolladas en la región, sirvió de base para la discusión y formulación de estrategias que buscaban adecuar las políticas de seguridad pública a las exigencias de la democracia. Años después de la transición a la democracia en la región, es claro que no hay una relación directa o

simple entre los cambios en los regímenes políticos y los cambios en las políticas de seguridad pública. A pesar de los avances en la construcción de un régimen democrático, el crimen, la violencia y la injusticia continúan siendo problemas crónicos en los países de la región (O'Donnell, Méndez y Pinheiro 2000).

¿Por qué políticas municipales de seguridad ciudadana?

El que las políticas de seguridad pública sean responsabilidad del poder local constituye la norma en los Estados Unidos e Inglaterra, donde la gran mayoría de las policías son municipales o locales. El interés de los países latinoamericanos en políticas municipales de seguridad pública adviene, sin embargo, no sólo por la observación de las experiencias americanas e inglesas, sino también por el seguimiento del proceso de descentralización de las políticas de seguridad pública en países europeos que tienen policías nacionales, es decir, donde la seguridad pública es principalmente responsabilidad del Estado nacional: Francia (Neme 2005), Italia, España y Portugal. Las políticas en el área de seguridad pública de Canadá y Alemania, dos países con un Estado Federal y descentralizado, también fueron objeto de atención en los países latinoamericanos.

La descentralización de las políticas de seguridad pública en Europa Continental se desarrolló paralelamente a la transformación de las políticas municipales en Estados Unidos e Inglaterra. Los dos procesos fueron impulsados por cambios en la sociedad y en el Estado contemporáneo y en las formas de criminalidad y violencia que comenzaron a afectar a las sociedades más desarrolladas (Dias Neto 2005)³.

3 Ver las publicaciones de la *Série Polícia e Sociedade*, que hace parte de un programa de transferencia de tecnología del Núcleo de Estudos de la Violência de la Universidad de São Paulo (NEV-USP), en conjunto con la Fundación Ford y la Editora de la Universidad de São Paulo (EDUSP). Las publicaciones se encuentran listadas en el siguiente link: http://www.nev.usp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=1391&Itemid=132.

En Brasil, el que las organizaciones policiales y del sistema de justicia penal fuesen federales y estatales, representó un factor particular que contribuyó a promover la descentralización de las políticas de seguridad pública. Dicho proceso se impulsó también a partir de la constatación de que el problema del crecimiento del crimen y de la violencia tiene una dimensión urbana, alcanza áreas determinadas y grupos específicos como si fuesen epidemias, y cuando es tratado localmente, a partir de un análisis de los factores de riesgo y de protección presentes en las áreas y grupos de mayor incidencia, puede ser comprendido y prevenido (Pinheiro et al. 1998).

En un segundo momento se comprendió que los municipios, aunque no posean organizaciones policiales sino apenas guardias municipales, tienen capacidades para desarrollar políticas de seguridad pública que los estados y el gobierno federal no tienen. Es el caso particular de la presencia de organizaciones y servicios municipales en las ciudades y barrios, y su cercanía a las comunidades y asociaciones locales, que facilitan: a) el desarrollo de políticas que se adecúen a la realidad local y sean sensibles a las expectativas de la población; b) el establecimiento de alianzas entre agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad, y; c) la operación de instrumentos democráticos de control, monitoreo y evaluación de las políticas públicas (Soares 2005). Estas capacidades, sin embargo, especialmente en un Estado Federal, no sustituyen pero sí pueden reforzar, complementar o suplementar las capacidades de los estados y del gobierno federal, si son utilizadas de forma integrada (Azevedo 2004).

Por lo tanto, los procesos de descentralización política y administrativa, siempre y cuando naturalmente estén acompañados de descentralización de recursos, pueden contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de políticas y programas locales de seguridad pública. Estos procesos, sin embargo, son particularmente difíciles en municipios de menor tamaño, en los que existe gran concentración de poder económico y político en familias, grupos o empresas. En estos casos, la descentralización de las políticas públicas puede aumentar el riesgo de instrumentalización del gobierno por parte de familias, grupos y empresas que detentan el poder local. La solución no es nece-

sariamente dejar de descentralizar, pero se puede invertir en cambios en la estructura del sistema político, en la identificación y promoción de buenas prácticas políticas y administrativas en la esfera local, y en la calificación y valorización de los servidores públicos municipales (Azevedo 2004).

¿Qué son las políticas municipales de seguridad ciudadana?

Políticas y programas

Las políticas difieren de los programas, aunque pueden ser delineadas en el marco de programas de gobierno. Las políticas implican directamente el compromiso de autoridades públicas que asumen la responsabilidad de velar por su desarrollo. Los programas, aunque desarrollados bajo la responsabilidad de autoridades públicas, pueden ser ejecutados por agentes públicos, privados o comunitarios, o por diversas combinaciones de agentes. Así, las políticas son formadas por conjuntos de programas que se desarrollan a través de una serie de acciones.

Políticas municipales, estatales y federales

Las políticas municipales se diferencian de las políticas estatales y federales en la medida que son desarrolladas por autoridades municipales. Sin embargo, tales políticas incorporan recursos estatales y federales o constituyen la implementación en la esfera municipal o local, de políticas estatales o federales.

Políticas municipales de seguridad ciudadana

Las políticas municipales de seguridad ciudadana son aquellas orientadas a la reducción del crimen y la violencia, y a la promoción de la seguridad de la ciudadanía. Pensadas de esta forma, pueden ser desarro-

lladas no sólo de forma reactiva, después de la emergencia o crecimiento de problemas de crimen, violencia e inseguridad, sino también de forma proactiva, a fin de evitar la emergencia o incremento de estos problemas. Promover la seguridad de la ciudadanía implica no sólo reducir el miedo y la sensación de inseguridad que provoca el riesgo de victimización, sino principalmente desarrollar acciones para evitar o minimizar las posibilidades de emergencia y crecimiento del crimen y la violencia asociadas a este riesgo.

Estrategias

- Estrategias preventivas y represivas

Las políticas de seguridad ciudadana adoptan estrategias preventivas o represivas para tratar los problemas del crimen, la violencia y la inseguridad. Las estrategias represivas son aquellas basadas en la punición o en la amenaza de punición como forma de impedir o disuadir la práctica de delitos y violencias por parte de individuos, grupos y organizaciones. Las estrategias de prevención son aquellas basadas en acciones orientadas a la reducción de la incidencia y la reincidencia de acciones criminales y violentas, y a la minimización de daños. Se centran no en la punición o amenaza de punición de individuos, grupos y organizaciones que practican delito y ejercen violencia, sino en la reducción de los factores que aumentan el riesgo (factores de riesgo) y el aumento de los factores que lo disminuyen (factores de protección) (Mesquita Neto et al. 2004; WHO 2002).

Las políticas de seguridad ciudadana pueden adoptar estrategias esencialmente preventivas o represivas, o combinar de diferentes maneras las dos estrategias, dependiendo del tipo de problema y de los instrumentos disponibles para su resolución. En el caso de los municipios brasileños que no poseen organizaciones policiales, sino apenas guardias municipales, los gobiernos municipales tienen capacidades más compatibles con el desarrollo de políticas basadas en estrategias de prevención. Si necesitasen o quisiesen desarrollar políticas centradas en

estrategias represivas, dependerían necesariamente de una integración con el gobierno estatal y el gobierno federal.

El desarrollo de políticas y programas de prevención del crimen y la violencia se dificulta por la prevalencia de una concepción de prevención en el área de seguridad pública según la cual la prevención estaría compuesta por acciones de naturaleza exclusivamente económica, social y cultural, de responsabilidad principalmente de organizaciones estatales actuando en estas áreas y organizaciones sociales. La prevención no sería, por lo tanto, una responsabilidad de las organizaciones estatales actuando en las áreas de la seguridad pública, justicia penal y administración carcelaria, en las cuales cabría solamente la aplicación de la ley y, más específicamente, la identificación, detención, persecución, juzgamiento y punición de los responsables por el cometimiento de crímenes.

En este sentido, la prevención incluye principalmente acciones que son más conocidas como acciones de “prevención primaria”, como por ejemplo, acciones de reducción de la desigualdad económica, de promoción de la educación y la salud, del deporte, entretenimiento y cultura, de prevención y tratamiento del abuso de alcohol y drogas, de mejora de la infraestructura urbana y habitacional y de recuperación del espacio público.

Esta concepción está apoyada en la idea de que las acciones de prevención se caracterizarían principalmente por la naturaleza de la acción, más específicamente, por la anterioridad al crimen y a la violencia, y por la ausencia de punición o amenaza de punición, más no tanto por el resultado o consecuencia de la acción.

Una concepción alternativa se apoya en la idea de que las acciones de prevención se caracterizan principalmente por el resultado o consecuencia de la acción, más específicamente, por la reducción de la incidencia de los daños y de la reincidencia del crimen y la violencia en la sociedad, y por el aumento de la seguridad de la ciudadanía.

En este sentido, incluye también acciones de organizaciones estatales actuando en las áreas de la seguridad pública, justicia criminal y administración carcelaria. Por ejemplo, contratos locales de seguridad (Neme 2005); programas de mediación y resolución pacífica de con-

flictos; atención, orientación y protección a víctimas de crímenes y violencias; aplicación de medidas socioeducativas a adolescentes en conflicto con la ley; calificación profesional de personas presas; reinserción en la familia y en la comunidad del adolescente que cumplió una medida socioeducativa y de quienes egresan del sistema carcelario, etc. Estas acciones ocurren posteriormente al crimen o violencia, adoptándose en el área de seguridad pública conceptos desarrollados en el área de la salud, como acciones de prevención secundaria (inmediatas o de corto plazo) o terciarias (de mediano y largo plazo).

Esta concepción alternativa permite una mejor comprensión del hecho de que las estrategias preventivas no son incompatibles o antagónicas a las estrategias represivas, ni son de responsabilidad exclusiva de organizaciones estatales actuando en el área económica, social, cultural y de organizaciones sociales. Son también responsabilidad de organizaciones estatales actuando en las áreas de la seguridad pública, justicia penal y administración carcelaria.

Una concepción de la prevención centrada en los resultados y no en la naturaleza de las acciones desarrolladas permite una mejor integración de programas y acciones en diversas esferas y áreas del gobierno y de la sociedad, dirigiéndolas al objetivo común de reducir el crimen y la violencia y aumentar la seguridad de la ciudadanía. Al mismo tiempo, permite el desarrollo de políticas de prevención que integren programas y acciones de diversos tipos en diversas áreas, ampliando así el alcance y el impacto de dichos programas y acciones.

Más aún, esta concepción llama la atención sobre la necesidad de monitorear y evaluar el impacto de diversos tipos de políticas, programas y acciones. Solamente a partir de este monitoreo y evaluación es posible identificar, en todas las áreas, aquellas políticas que efectivamente contribuyen a la reducción del crimen y la violencia, así como al aumento de la seguridad de los ciudadanos; y que, por lo tanto, pueden ser llamadas acciones de prevención.

Las acciones de naturaleza económica, social y cultural no son necesariamente preventivas pues pueden, al contrario, contribuir a aumentar el crimen, la violencia y la inseguridad. Por otro lado, las ac-

ciones policiales, delictivas y carcelarias pueden ser no sólo de naturaleza punitiva, sino también preventiva.

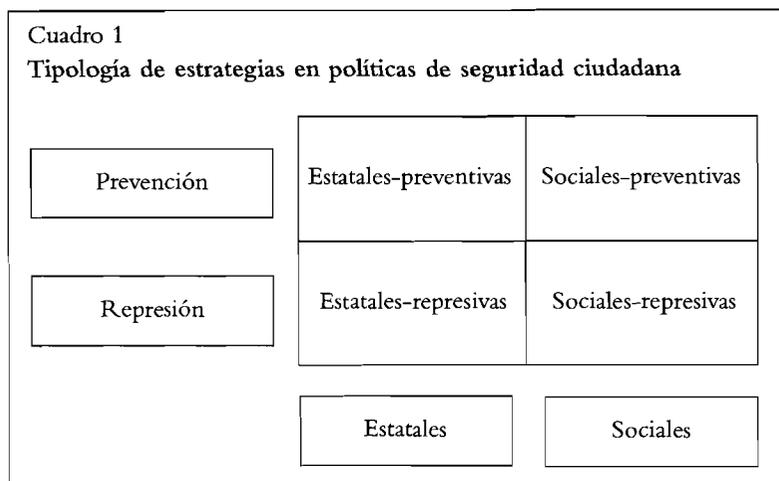
- Estrategias estatales y sociales

Las políticas de seguridad ciudadana adoptan estrategias estatales o sociales para tratar los problemas del crimen, la violencia y la inseguridad. Dichas estrategias se basan en acciones dirigidas o administradas directamente por el Estado, particularmente en las áreas de la seguridad pública, justicia penal y administración carcelaria, pero también en otras áreas de actuación del Estado como: salud, educación, trabajo, asistencia-promoción social, cultura, vivienda e infraestructura urbana, etc.

Las estrategias sociales se basan en acciones dirigidas o administradas directamente por la sociedad, a través de organizaciones sociales, privadas y comunitarias. Las acciones sociales pueden estar -pero no son necesariamente- integradas a las acciones estatales en la constitución de políticas de seguridad ciudadana.

- Tipología de estrategias en políticas de seguridad ciudadana

Diferenciando y combinando las estrategias preventivas y represivas, y las estrategias estatales y sociales, es posible identificar variaciones en la naturaleza de las estrategias adoptadas en políticas de seguridad ciudadana municipales, estatales o federales, que pueden ser visualizadas en la tipología presentada en el Cuadro 1.



De acuerdo esta tipología, las estrategias pueden ser preventivas o represivas, estatales y/o sociales. Naturalmente, los cuatro tipos de estrategias no son antagónicos o mutuamente exclusivos. Las políticas de seguridad ciudadana pueden combinar diferentes estrategias, con mayor o menor énfasis en estrategias de naturaleza preventiva y social. En Brasil, las políticas municipales de seguridad ciudadana tienden a combinar estrategias estatales y sociales de naturaleza preventiva. Frecuentemente, sin embargo, incorporan estrategias sociales de naturaleza represiva. Solamente cuando hay integración y colaboración entre el municipio y el estado, las políticas municipales incorporan estrategias estatales represivas.

Las estrategias estatales-preventivas son características de programas gubernamentales cuyos objetivos y resultados son la reducción del crimen y la gravedad del daño causado por el delito y la violencia, así como la reincidencia en la agresión y victimización. Los programas gubernamentales en el área de la salud y la educación, por ejemplo, son de naturaleza preventiva cuando incorporan entre sus objetivos y resultados la reducción del crimen y la violencia.

Las estrategias estatales-represivas son características de los programas gubernamentales cuyos objetivos y resultados son la identificación

y detención o captura de quienes son responsables por la práctica de crímenes, infracciones y violencias. Asimismo, los programas de patrullaje, ronda y vigilancia desarrollados por guardias municipales, adquieren naturaleza represiva cuando limitan sus objetivos y resultados a la identificación y detención o captura de los responsables por la práctica de crímenes, infracciones y violencias.

Las estrategias sociales-preventivas como las estatales-preventivas se presentan en programas cuyos objetivos y resultados son la reducción del crimen, la gravedad del daño causado y la reincidencia en la agresión y victimización. Pero, al contrario de las segundas, son desarrolladas por organizaciones sociales. Los programas desarrollados por organizaciones sociales que enfatizan la educación y profesionalización de niños, adolescentes y jóvenes, por ejemplo, no son necesariamente preventivos. Adquieren naturaleza preventiva cuando incorporan entre sus objetivos y resultados la reducción del crimen y la violencia.

Las estrategias sociales-represivas como las estatales-represivas son características de programas cuyos objetivos y resultados son la identificación y detención o captura de quienes son responsables por la práctica de crímenes, infracciones y violencias. Pero son desarrolladas por organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de moradores, etc. Los programas de policía comunitaria y los servicios de seguridad privada, por ejemplo, adquieren naturaleza represiva cuando limitan sus objetivos y resultados a la identificación y detención o captura de los responsables por la práctica de crímenes, infracciones y violencias.

En el caso brasileño, en que los municipios tienen a lo sumo guardias municipales pero no policías y sistemas de justicia propios, las estrategias más viables son de naturaleza preventiva, sean éstas estatales o sociales, que articulan alianzas y colaboraciones entre las organizaciones del gobierno municipal, la sociedad civil y el sector privado.

Particularmente, cuando las políticas municipales incorporan estrategias punitivas, son importantes las alianzas y colaboraciones con organizaciones estatales y federales. Sin embargo, incluso en el contexto de estrategias preventivas, las alianzas y colaboraciones entre las diferentes esferas del gobierno son fundamentales para resolver problemas

locales que dependen de esas articulaciones y para potenciar programas estatales y federales implementados a nivel local.

Focalización

En el área de la seguridad ciudadana, como en el área económica o social, hay un debate sobre las ventajas y desventajas de las políticas universales o focalizadas. Para los defensores de las políticas universales, las políticas focalizadas tienen alcance limitado y, frecuentemente, no resultan en la reducción del crimen y la violencia, pero sí en su migración hacia otras áreas geográficas, en el desplazamiento de otros grupos sociales, o aún en el cambio de la naturaleza del crimen o la violencia.

Defensores de la focalización argumentan, por su parte, que los crímenes y las violencias son problemas distribuidos de forma bastante diferenciada geográfica y socialmente. En las grandes ciudades y regiones metropolitanas, por ejemplo, los crímenes violentos fatales inciden particularmente en áreas caracterizadas por una alta concentración habitacional y domiciliaria, con pocos derechos económicos, sociales, culturales, y afectan principalmente a la población joven (Adorno, Cardia y Poleto 2003; Akerman y Bousquat 1999; Assis 1999; Cardia 2004; Cardia y Schiffer 2002; Minayo y Souza 2003; Peres 2004; Pinheiro et al. 1998). Frente a la escasez de recursos, la focalización en áreas, grupos o problemas específicos es considerada la mejor opción, con mayores posibilidades de producir los resultados esperados. Argumentan también que los problemas de la migración y del desplazamiento pueden ser minimizados, y que los cambios en la naturaleza del crimen o de la violencia no son necesariamente negativos. Los crímenes y las violencias graves pueden venir a ser sustituidos por delitos y violencias de menor gravedad, con evidentes beneficios para la sociedad.

Las políticas de seguridad ciudadana pueden focalizar las acciones en áreas geográficas determinadas, para así reducir los crímenes, las violencias y, a su vez, promover la seguridad de la ciudadanía en áreas

específicas: calles, manzanas, barrios, distritos con altos índices de crimen o violencia, etc. Alternativamente, pueden focalizar grupos sociales de víctimas y agresores, planteándose como objetivo reducir crímenes y violencias sufridos o practicados por miembros de grupos más expuestos a este tipo de amenazas: familias desestructuradas, niños y adolescentes fuera de la escuela, jóvenes sin trabajo, adolescentes y jóvenes con parejas involucradas en actividades criminales, personas dependientes de alcohol y drogas, residentes de áreas con alta densidad poblacional y habitacional y sin acceso a derechos fundamentales y servicios esenciales, entre otros.

Asimismo, las políticas de seguridad ciudadana pueden focalizar problemas, así como tipos específicos de crímenes y violencias: crímenes o violencias que causan muerte, delitos contra la persona, contra el patrimonio, el orden público, etc. Pueden naturalmente combinar diferentes enfoques, siendo dirigidos hacia problemas específicos en áreas geográficas y para grupos determinados. Focalizarse en los problemas tiene la ventaja de facilitar la identificación e integración de agentes, y la generación de alianzas para el desarrollo de la política y la resolución de los problemas.

El desarrollo de las políticas municipales de seguridad ciudadana

Los procesos de desarrollo de políticas municipales de seguridad ciudadana no están orientados por un modelo único, aunque siguen metodologías semejantes con una serie de etapas comunes. Es posible pensar en procesos estructurados en cinco etapas: diagnóstico, formulación, implementación, monitoreo y evaluación, cada una de ellas con una serie de pasos (Dammert y Díaz 2005; Dammert y Lunecke 2005; Paulsen 2005; World Bank 2003).

Estas cinco etapas, sin embargo, no se desarrollan en una secuencia lineal, una tras otra, ni siquiera de forma rígida. Son etapas interdependientes, desarrolladas con flexibilidad. Por ejemplo: el diagnóstico precede a la formulación de la política pero en el proceso de formulación

e implementación de la política frente a problemas inesperados, puede haber la necesidad de profundizar o detallar el diagnóstico inicial.

Por otro lado, ya en el proceso de formulación de la política, es importante tener en cuenta las necesidades de los procesos de implementación, monitoreo y evaluación de la política. Las posibilidades de éxito disminuyen drásticamente si, ya en la fase de formulación, no se piensa en los instrumentos de implementación, monitoreo y evaluación.

El proceso de desarrollo de la política es flexible, adaptándose así a las características de los municipios, los problemas, las áreas y los grupos. El desarrollo de una política de seguridad ciudadana naturalmente se da de forma diferente en municipios de 1 millón, 500 mil o 100 mil personas, dependiendo del tipo de problema existente y de las áreas y grupos afectados. Además, en el desarrollo de la política surgen obstáculos y resistencias que deben ser superados, y oportunidades que pueden ser aprovechadas. Sin flexibilidad y adaptación, los éxitos son escasos.

Diagnóstico del problema

El diagnóstico del problema es un proceso que involucra principalmente seis pasos:

- Identificar los problemas de crimen, violencia y seguridad más importantes en el municipio.
- Identificar las áreas afectadas por estos problemas y sus características físicas, económicas, sociales, culturales y político-administrativas.
- Identificar las causas, factores de riesgo y de protección que contribuyen a aumentar o a disminuir la magnitud de los problemas.
- Identificar las consecuencias económicas, sociales, culturales y políticas de estos problemas.

- Identificar las organizaciones, grupos, programas y acciones relacionados con estos problemas, sea en calidad de generadores del problema, de afectados por los problemas y/o de solucionadores de estos problemas.
- Identificar un problema o conjunto de problemas prioritarios que pueden ser objeto de la política municipal de seguridad ciudadana.

- Diagnóstico del problema: desafíos y sugerencias

- *El diagnóstico es un proceso continuo:* el diagnóstico de problema es una etapa anterior a la formulación de la política, pero no se cierra con el inicio del proceso de formulación de la política. El diagnóstico es actualizado y modificado de acuerdo a las necesidades que surgen durante los procesos de formulación e implementación de la política.
- *El diagnóstico depende de información calificada:* datos e informaciones calificadas, confiables y válidas deben orientar los procesos de diagnóstico del problema y formulación de políticas. Datos válidos son aquellos que efectivamente se refieren al objeto del diagnóstico y de la política. Además, son aquellos que son producidos a partir de metodologías y técnicas reconocidas y adecuadas. La alianza con universidades y centros de estudios e investigaciones especializados contribuye a calificar los datos e informaciones. Los datos e informaciones calificados son necesarios pero no suficientes.
- *El diagnóstico depende de información comprensible:* el análisis y comprensión de datos e informaciones posibilitan su adecuada utilización en el diagnóstico de problemas y en la formulación de políticas de seguridad ciudadana. La alianza con universidades y centros de estudios e investigaciones especializados contribuye al análisis y comprensión de los datos e informaciones.
- *El diagnóstico depende de información compartida:* compartir datos e informaciones, por ejemplo, a través de la construcción de bancos integrados de datos, es lo que permite el diagnóstico de problemas y

la formulación de políticas capaces de integrar acciones de organizaciones gubernamentales de diversas áreas de la administración pública y de la sociedad.

- *El diagnóstico focaliza factores de riesgo*: la caracterización de “grupo de riesgo” o “área de riesgo” puede tener un efecto negativo al estigmatizar determinados grupos y áreas. Focalizar los factores de riesgo y su mayor o menor incidencia en grupos y áreas es una forma de minimizar la posibilidad de estigmatizar dichos grupos y áreas lo cual contribuye a aumentar en lugar de disminuir el riesgo de violencia contra estos grupos y estas áreas.
- *El diagnóstico mapea formas de organización, movilización y participación de la sociedad y analiza el tipo de relación que se establece entre Estado y sociedad*: es importante conocer las diferentes formas de organización, movilización y participación de la sociedad e identificar cual es el rol del Estado, si es inductor o limitador y controlador de la participación de la sociedad.
- *El diagnóstico se basa en datos cuantitativos y cualitativos*: en el diagnóstico, los datos cuantitativos son complementados con datos cualitativos. Los datos cuantitativos incluyen principalmente estadísticas producidas por organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, a partir de registros y levantamientos de datos sobre el problema y su contexto histórico y social. Los datos cualitativos incluyen percepciones y expectativas de grupos específicos del gobierno y de la sociedad, levantados a partir de entrevistas, grupos focales, reportes, documentos, prensa, estudios, etc.

Formulación de la política

La formulación de la política de seguridad ciudadana es un proceso que involucra siete pasos principales:

1. Seleccionar el problema o conjunto de problemas que son objeto de la política municipal de seguridad ciudadana.

2. Seleccionar los objetivos de la política municipal de seguridad ciudadana para solucionar estos problemas, en particular los objetivos asociados a la reducción de la magnitud del problema, de las consecuencias del problema, o de ambos.
3. Identificar las posibles estrategias y alianzas para solucionar estos problemas.
4. Seleccionar la estrategia o conjunto de estrategias y las alianzas que permitan solucionar estos problemas de la mejor manera.
5. Identificar y seleccionar los programas y acciones para la implementación de la estrategia seleccionada.
6. Identificar los responsables de la implementación de la estrategia, así como de los programas y acciones seleccionados.
7. Identificar los recursos necesarios para la implementación de la estrategia y los programas y acciones seleccionados.

- Formulación de la política: desafíos y sugerencias

- *La formulación tiene como referencia principios y directrices de seguridad ciudadana:* estos principios y directrices orientan la formulación e implementación de las políticas de seguridad ciudadana. Los principios son preceptos más generales que definen valores básicos democráticos sobre los cuales debe estar anclada toda y cualquier política de seguridad ciudadana: transparencia, participación social, responsabilidad legal, respeto a los derechos humanos, etc. Las directrices son líneas básicas de acción derivadas de los principios que orientan toda y cualquier política de seguridad pública.
- *La formulación comienza en el gabinete del alcalde:* el liderazgo político del alcalde es crucial en la formulación e implementación de políticas municipales de seguridad ciudadana, condición indispensable para asegurar la interdisciplinariedad, intersectorialidad y sustentabilidad de las políticas. De la participación del alcalde, desde el inicio del proceso de formulación de la política hasta el proceso de diagnóstico del problema, depende el éxito de las políticas.

- *La formulación incluye la formación de consensos:* en el área de seguridad pública hay posiciones divergentes y conflictivas sobre el crimen, la violencia y la inseguridad. La exposición y discusión de divergencias y conflictos es el primer paso para la formación de consensos mínimos necesarios para la implementación, sustentabilidad y éxito de políticas de seguridad ciudadana. Los consensos no son fijos pero pueden cambiar, aumentar o disminuir en el proceso de desarrollo de la política.
- *La formulación depende de demandas calificadas:* la calificación de las demandas presentadas por organizaciones gubernamentales y sociales depende en parte del grado de experiencia y conocimiento del problema, siendo muchas veces necesario calificar las demandas a fin de adecuarlas a las necesidades de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana. Las demandas poco claras y precisas, conflictivas o contradictorias, precisan ser calificadas en el proceso de definición de objetivos, estrategias, programas y acciones de las políticas de seguridad.
- *La formulación incluye la definición del nombre de la política:* la comprensión, reconocimiento, adhesión de los gestores/as y operadores públicos y de la población son facilitados por la adopción de nombres que presenten de forma simple, directa, clara y precisa los principios, directrices y objetivos de la política. En Santo André, municipio de la Región Metropolitana de São Paulo, por ejemplo, un programa inicialmente denominado “Programa Integrado de Inclusión Social” terminó siendo llamado “Santo André más Igual”.

Implementación de la política

La implementación de la política de seguridad ciudadana es un proceso que involucra cinco pasos principales:

1. Constituir la unidad de gestión de la política de seguridad ciudadana.

2. Desarrollar planes de acción para implementar la política y la estrategia o estrategias seleccionadas, con objetivos de corto, medio y largo plazo, definidos de forma clara y precisa, y un cronograma.
3. Organizar y movilizar recursos y alianzas para implementar la política y la estrategia o estrategias seleccionadas.
4. Implementar los programas y acciones previstos en el cronograma.
5. Reformular los programas y acciones en función de las necesidades detectadas en el proceso de monitoreo y evaluación de la política.

- Implementación: desafíos y sugerencias

- *La implementación depende de gestores/as y profesionales del sector público:* los gestores/as públicos tienen un rol fundamental en la preparación, organización y movilización de profesionales del sector público y de grupos y organizaciones de la sociedad, para la implementación de políticas de seguridad ciudadana. El liderazgo político del alcalde es fundamental, pero no garantiza la movilización del gobierno y de la sociedad civil si no hay gestores/as capaces de viablearla.
- *La implementación depende de los liderazgos comunitarios, organizaciones y movimientos sociales:* los liderazgos comunitarios, organizaciones y movimientos sociales poseen la capacidad de movilizar actores locales y garantizar la participación de la comunidad. Poseen también la capacidad para movilizar y articular la participación de agentes públicos, además de sustentar y dar continuidad a programas y acciones durante procesos de cambio de gobierno. La organización y movilización de estos liderazgos, organizaciones y movimientos es una prioridad en el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana. El éxito de dichas iniciativas, sin embargo, depende no de la instrumentalización de liderazgos, organizaciones y movimientos para fines político-partidarios, sino de su articulación para fines de resolución de problemas. Consejos, foros, conferencias y audiencias públicas efectivamente orientadas al desarrollo de políticas, en lugar

de a la acomodación o cooptación de grupos con finalidades político-partidarias, son formas de motivar la participación de liderazgos, organizaciones y movimientos de la sociedad.

- *La implementación depende de la organización, movilización y participación de grupos específicos:* las políticas de seguridad ciudadana son desarrolladas en función de problemas específicos e implementadas en áreas específicas. La participación de la sociedad en el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana se puede beneficiar de la organización y movilización de la sociedad en general, pero obedece fundamentalmente a la organización y movilización de los grupos relacionados a estos problemas y áreas específicas.
- *La implementación depende de la capacitación de los gestores/as, profesionales del sector público y liderazgos comunitarios:* siendo un área de innovación, en la que los municipios tienen poca experiencia y conocimiento acumulado, las políticas de seguridad ciudadana dependen de la capacitación de gestores/as, profesionales y liderazgos que no sólo diagnostiquen problemas y formulen políticas, sino que también implementen los programas y acciones que las constituyen. Esta capacitación debe estar orientada por la naturaleza del problema, los objetivos y las estrategias de las políticas, y debe adecuarse a las necesidades locales.
- *La implementación depende de acciones de corto, mediano y largo plazo:* articular programas y acciones de corto, mediano y largo plazo contribuye a la sustentabilidad y éxito de las políticas municipales de seguridad ciudadana. Los programas y acciones con resultados en el corto plazo son importantes para movilizar al gobierno y a la sociedad en su implementación y crear condiciones favorables para la ejecución de programas y acciones cuyos resultados aparecen solamente en el mediano y largo plazo.
- *La implementación depende de la comunicación social:* el uso de los medios de comunicación social influye en las actitudes y acciones de los y las profesionales del sector público y de la población en relación a las políticas de seguridad ciudadana. Los periódicos y revis-

- Monitoreo y evaluación: desafíos y sugerencias

- *Monitoreo y evaluación democráticos*: los procesos de monitoreo y evaluación se fundamentan en criterios técnicos y científicos, pero también, en criterios políticos. Las políticas de seguridad ciudadana, por definición, tienen un carácter democrático y se fortalecen con la adopción de criterios y procesos de monitoreo y evaluación. El monitoreo y la evaluación son procesos democráticos cuando incluyen y cuentan con la participación no sólo de especialistas y agentes públicos, sino también de representantes de la sociedad y, particularmente, de grupos afectados por la política ya que sobre ellos recaen los costos y/o los beneficios.
- *Monitorear y evaluar la implementación*: la implementación se refiere a la efectiva realización de los programas y acciones definidos en la formulación de la política. Antes de monitorear y evaluar resultados es necesario monitorear y evaluar la implementación de la política. Sin monitorear y evaluar la implementación es imposible saber si, y en qué medida, los resultados positivos o negativos están relacionados con la implementación adecuada o inadecuada de la política o a otros factores.
- *Monitoreo y evaluación de resultados*: los resultados se entienden como las consecuencias e impactos producidos por la implementación de la política. Las consecuencias pueden ser intencionales o no intencionales, mientras que los impactos pueden ser positivos y negativos. Focalizar solamente las consecuencias esperadas e impactos positivos, y desconsiderar o minimizar la importancia de consecuencias no esperadas y resultados negativos, es un error común que disminuye la calidad y descalifica procesos de monitoreo y evaluación.
- *El monitoreo y la evaluación focalizan la reducción de muertes violentas y homicidios y otros objetivos*: los números y tasas de muertes violentas y homicidios son indicadores fundamentales de resultado e impacto debido a su confiabilidad, validez y comparabilidad superior a otros indicadores normalmente disponibles. Pero estos indicadores

no siempre son los más relevantes para monitorear y evaluar las políticas de seguridad ciudadana. Otros tipos de crímenes y violencias que no resultan en muerte, la magnitud de factores de riesgo y de protección, inclusive normas y valores dominantes en el gobierno y en la sociedad son indicadores adicionales y hasta más adecuados, dependiendo de los objetivos de la política.

- *El monitoreo y la evaluación dependen del detalle de los programas y acciones, la definición de responsabilidades y desagregación o especificación del presupuesto:* el detalle de los programas y acciones, la definición de responsabilidades y desagregación o especificación de presupuesto aumenta la transparencia de las políticas, orienta la recolección y análisis de datos e informaciones y facilita el monitoreo y evaluación de las políticas públicas. En el área de la seguridad pública, donde los datos e informaciones son frecuentemente tratados como reservados o secretos, es fundamental diferenciar entre reservas y secretos justificables y no justificables en el proceso de definición de responsabilidades y desagregación o especificación de presupuesto.
- *El monitoreo y la evaluación consideran la eficacia, eficiencia y equidad de las políticas:* la eficacia tiene que ver con la realización de los objetivos de la política y la obtención de los resultados esperados. La eficiencia se refiere a la relación costo-beneficio en el desarrollo de la política. La equidad con la distribución de los costos y beneficios en el desarrollo de la política.

Competencias y habilidades

El desarrollo de políticas municipales de seguridad ciudadana requiere de la disponibilidad y movilización de recursos técnicos, administrativos, políticos, económicos y sociales por parte del municipio. Además de los recursos, este proceso exige que se cuente con profesionales preparados, con competencia y habilidad para emplear dichos recursos. Parte fundamental del proceso de desarrollo de políticas municipales de seguridad ciudadana tiene que ver, por lo tanto, con la ca-

pacitación de profesionales y la adquisición de las competencias y habilidades necesarias para coordinar y realizar el diagnóstico, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de la política.

- Información

Datos e informaciones sobre los problemas existentes, los factores de riesgo y de protección, el progreso y el impacto de políticas, programas y acciones, son insumos esenciales para el desarrollo de políticas municipales de seguridad ciudadana.

Satisfactoriamente, las organizaciones gubernamentales (municipales, estatales y federales) y no gubernamentales, cada vez más, producen –desde el proceso de transición hacia la democracia– y ponen a disposición datos e informaciones de varios tipos, que sirven de base para las políticas municipales de seguridad ciudadana.

Generalmente el mayor problema no es la inexistencia o el acceso a datos e informaciones sino la calidad de los mismos y su dispersión. Bastante asociado a la cuestión de la calidad está el tema de la capacidad de los gestores/as de políticas municipales de seguridad ciudadana para recolectar, sistematizar y analizar datos e informaciones, evaluar su calidad y utilizarlos para diagnosticar problemas, formular, implementar, monitorear y evaluar políticas (Lima 2005). Aunque no tengan la calidad deseada por los gestores/as de políticas, los datos disponibles aún pueden ser útiles en la medida que los gestores/as sean capaces de conocer y tomar en cuenta las limitaciones de dicha información en el desarrollo de políticas. Particularmente, cuando eso no ocurre, es importante que los agentes sean capaces de reconocer sus propias limitaciones para analizar los datos, a fin de solicitar apoyo de terceros o, por lo menos, adoptar mayor prudencia en el desarrollo de las políticas.

- Interdisciplinariedad

El crimen, la violencia y la inseguridad son problemas complejos y multifacéticos, con causas de naturaleza biológica, psicológica, econó-

mica, social, cultural y política. No se trata simplemente de un problema de impunidad, que puede ser solucionado a través de mecanismos de control social y de políticas de seguridad pública, criminal y carcelarias más eficaces.

Los altos índices de homicidios en una ciudad o barrio no resultan simple o necesariamente de la impunidad de los responsables por los crímenes. Además de la ineficacia de las políticas de seguridad pública, criminal y carcelaria, la superposición de desventajas o carencias de naturaleza individual, familiar, educacional, económica, social o cultural contribuye de manera decisiva al incremento de los índices de agresión y victimización por homicidio (Cardia 2003, 2004).

Los/as investigadores/as movilizan conocimientos de diversas disciplinas para conocer los factores de riesgo y los factores de protección que contribuyen positiva o negativamente al crecimiento del crimen, la violencia y la inseguridad en la sociedad. Movilizan estos conocimientos, también, para identificar programas y acciones capaces de reducir los factores de riesgo y aumentar los factores de protección frente a diferentes tipos de crimen, violencia o inseguridad, en diferentes áreas geográficas y grupos sociales.

Las políticas de seguridad ciudadana comprensivas, desarrolladas a partir de los conocimientos de diversas disciplinas y dirigidas para ese conjunto de factores de riesgo y de protección son más difíciles de desarrollar. Sin embargo, por otro lado, tienen mayor alcance y posibilidades de éxito.

-Intersectorialidad

El desarrollo de políticas de seguridad ciudadana comprensivas e interdisciplinarias implica la integración y colaboración de profesionales, no sólo de diversas disciplinas sino también de diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Los profesionales de la salud trabajan en agencias de salud, públicas y privadas; los profesionales de la educación, en agencias de educación, también públicas y privadas; los policías, promotores, defensores y jueces desempeñan sus funciones en agencias del sistema de seguridad pública y justicia penal; los inves-

tigadores/as de diversas disciplinas trabajan en universidades y centros de investigación; mientras que los y las líderes civiles trabajan en organizaciones privadas, sociales y comunitarias.

Las secretarías, coordinaciones, comités, grupos gestores y grupos de trabajo son tipos de organizaciones que vienen siendo creadas por municipios para desarrollar políticas municipales de seguridad ciudadana intersectoriales e interdisciplinarias. En la medida en que dependen de competencias y habilidades disponibles en el gobierno estatal y federal, y en la sociedad civil, la participación de profesionales de estas áreas fortalecen y contribuyen al desarrollo de dichas políticas.

- Participación

Un factor crucial para el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana es su sustentabilidad en el tiempo, lo que depende fundamentalmente del grado de participación y de apoyo político por parte de quienes son responsables de su implementación, así como de sus beneficiarios.

En municipios donde la sociedad civil es más organizada y movilizadora, la participación social en el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana es facilitada y, muchas veces, reivindicada por grupos y sectores representativos. Una de las principales motivaciones de los gobiernos municipales para invertir en seguridad ciudadana es justamente la existencia de una demanda social de políticas capaz de reforzar, complementar o suplementar las políticas de seguridad pública desarrolladas por el estado y por el gobierno federal.

Otra posibilidad, sin embargo, es la anticipación por parte de liderazgos municipales a demandas aún ocultas o latentes en el área de seguridad ciudadana. Cuando los estudios e investigaciones indican la perspectiva de aumento del crimen y de la violencia, liderazgos municipales, con una visión de largo plazo, pueden organizar y movilizar al gobierno y a la sociedad para tratar el problema antes que se manifieste o se agrave.

Las políticas municipales de seguridad ciudadana pueden nacer por iniciativa gubernamental, no gubernamental o conjunta, pero su sus-

tentabilidad depende, fundamentalmente, de arreglos institucionales que garanticen la colaboración y rendición de cuentas mutua por parte de los diversos socios involucrados en su desarrollo.

Los consejos, foros, conferencias y audiencias pública son espacios que vienen siendo creados por los municipios para organizar y movilizar tanto a agentes públicos, como a líderes y miembros de la sociedad, con el fin de que participen en el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana. Cuanto mayor la representatividad en esos espacios, mayor la posibilidad de formación de consensos capaces de sustentar alianzas entre amplios sectores del gobierno y de la sociedad.

Aunque el grado de consenso posible esté condicionado por la naturaleza e intensidad de los conflictos en el gobierno municipal y la sociedad, la formación de consensos depende, fundamentalmente, de la capacidad de articulación entre los liderazgos y los gestores/as municipales. La participación de los medios de comunicación, en sus diversas formas, es otro factor importante para ampliar el apoyo y la sustentabilidad de las políticas municipales de seguridad ciudadana (Bucci 1996, 2000; Njaine y Souza 2003; Sartori 2001).

Problemas en el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana

El desarrollo de políticas públicas requiere de la disponibilidad y movilización de recursos técnicos, administrativos, económicos, sociales y políticos. Este constituye el primer gran problema con el cual se enfrentan los municipios interesados en el desarrollo de políticas municipales de seguridad ciudadana. Los recursos disponibles en el municipio (municipales, estatales o federales; públicos y privados) no sólo condicionan la decisión de desarrollar o no políticas municipales de seguridad ciudadana, sino también el propio desarrollo y los resultados de dichas políticas. Igualmente, de estar disponibles los recursos, éstos precisan ser movilizados por el gobierno municipal o por el poder local.

No siempre, sin embargo, la decisión de desarrollar políticas municipales de seguridad ciudadana está anclada en una evaluación de los

recursos disponibles que pueden ser movilizados por el gobierno municipal para este fin. La consecuencia en estos casos es, generalmente, el desarrollo de políticas insustentables, limitadas, imperfectas y hasta contraproducentes.

Incluso cuando el municipio dispone de los recursos necesarios y es capaz de movilizarlos para el desarrollo de políticas municipales de seguridad ciudadana, el gobierno municipal frecuentemente se encuentra con dos tipos de problemas.

Por un lado, la política municipal frecuentemente está basada en estrategias orientadas al Estado, al gobierno o al partido en el poder y no a las necesidades o expectativas de la sociedad o de los ciudadanos/as. Se trata, en este caso, de un problema de democracia, de un déficit de transparencia, participación social, responsabilización legal y respeto a los derechos humanos, que hace que ciertos gobernantes e intereses privados se beneficien más de las políticas municipales que la ciudadanía y el interés público.

Por otro lado, la política de seguridad ciudadana por ser una actividad nueva para los municipios, está apoyada en estrategias de gestión desarrolladas y adecuadas para otro tipo de políticas municipales, que no necesariamente son adecuadas para el área de seguridad ciudadana. Las estrategias pueden ser inflexibles o flexibles, lo que implica que se trate entonces de un problema de gestión.

Democracia

En regímenes democráticos, la participación de la sociedad y la ciudadanía es fundamental para el éxito de las políticas públicas. Esa participación, sin embargo, puede ocurrir de diferentes maneras y en diferentes grados de intensidad.

En un nivel mínimo, la participación de la sociedad ocurre a través de la elección de representantes, a los cuales se delega la responsabilidad del desarrollo de las políticas municipales de seguridad ciudadana.

Pero la sociedad y los ciudadanos/as, a través de sus asociaciones y grupos de interés, pueden participar en mayor o menor grado en to-

das las etapas del desarrollo de la política: diagnóstico, formulación, implementación, monitoreo y evaluación. Cuanto más la sociedad y la ciudadanía participan del desarrollo de la política, en sus varias etapas, más acentuado es el carácter democrático de la política. Dicha participación puede contribuir a la continuidad de las políticas, especialmente porque ayuda a fiscalizar y minimizar los riesgos de instrumentalización por parte de partidos políticos o grupos de interés privado.

La democratización de las políticas de seguridad ciudadana aumenta sus posibilidades de éxito, pero no garantiza sus resultados. Es fundamental la forma de organización y movilización de la sociedad y la ciudadanía para participar en el proceso. Dependiendo de su adecuación a las características del municipio, a la naturaleza del problema y a las necesidades de la política, la extensión y grado de participación social pueden contribuir positiva o negativamente al éxito de la política.

Gestión

La buena gestión es otro aspecto fundamental en el éxito de las políticas municipales de seguridad ciudadana. La adopción de estrategias limitadas, no comprensivas, no implica necesariamente que exista una mala gestión, una vez que puede ser resultado de una decisión racional referente al alcance posible de la política municipal en un determinado tiempo y lugar. Sin embargo, lo mismo no ocurre con estrategias ineficaces, ineficientes, contraproducentes o ilegítimas. Las estrategias que no producen resultados, que producen resultados a costos excesivos, que producen resultados contrarios a los deseos o que son ilegítimas, son señales más claras de una mala gestión.

La dificultad radica en los mecanismos utilizados para monitorear y evaluar las políticas municipales de seguridad ciudadana. Por ejemplo, ¿cómo hacer para medir el progreso y evaluar el impacto en el desarrollo de estas políticas?

Una premisa de los procesos de monitoreo y evaluación es que no son exclusivamente técnicos, sino que implican juicios de valor, parti-

cularmente en la elección de criterios para definir el éxito y los indicadores para medir el progreso e impacto de políticas, programas y acciones. En este sentido, los procesos de monitoreo tienen una dimensión técnica que involucra las cuestiones de definición y medición. Sin embargo, tienen también otra dimensión política que involucra, además de los especialistas, a las comunidades, organizaciones y grupos involucrados directa o indirectamente en las políticas (Spink 2001).

Es importante garantizar la participación de la comunidad, la intersectorialidad y la interdisciplinariedad, no sólo en el monitoreo y evaluación, sino también en todas las etapas de desarrollo de las políticas municipales de seguridad ciudadana. En este sentido, es preciso consolidar las instancias participativas, intersectoriales e interdisciplinarias de gestión, sean ellas secretarías, coordinaciones, comités, grupos de gestión o consejos. Empero, la construcción y efectividad de ese tipo de instancias dependen de una transformación en la manera como los órganos de la administración pública acostumbran trabajar, en general, de forma compartimentada, fragmentada y aislada. Ese cambio de cultura es uno de los grandes desafíos que enfrenta la gestión de las políticas de seguridad ciudadana.

Los procesos de monitoreo y evaluación, antes, durante y después del desarrollo de la política, exigen la construcción de indicadores de desempeño, es decir, mediciones que ayudan a “responder la pregunta sobre cuánto, o si efectivamente, se está logrando progresar hacia un objetivo determinado” (definición de USAID citada en Vera Institute of Justice 2003:2). En este sentido, la definición de objetivos es claramente una base para la definición de indicadores. Por otro lado, la definición de indicadores depende de la disponibilidad de datos e informaciones que permitan “medir” progresos en relación a los objetivos deseados.

- Indicadores de desempeño

La elección de indicadores de desempeño está directamente asociada a la definición de los objetivos, estrategias, programas y acciones de las políticas municipales de seguridad pública. Diferentes tipos de indica-

dores son empleados y pueden ser clasificados como indicadores de desempeño directos o indirectos, y como indicadores objetivos y subjetivos (Bayley 1994: 96-101).

Los indicadores directos son aquellos que miden el resultado de las políticas municipales con respecto a la sociedad, la reducción del crimen y la violencia, el aumento de la seguridad, etc. Son frecuentemente llamados indicadores de resultados o fines. Los indicadores indirectos son aquellos que miden las actividades desarrolladas en la implementación de la política, independientemente del efecto de estas actividades. Son frecuentemente llamados indicadores de actividades o medios.

Los indicadores objetivos son aquellos que miden cambios objetivos en la sociedad, mientras que los indicadores subjetivos miden percepciones de cambio. Está bien documentado que los cambios y las percepciones sobre los mismos no se relacionan de forma simple y lineal, debido a que hay situaciones en que la reducción del crimen y la violencia puede verse asociada a aumentos de la inseguridad (en tanto percepción) y viceversa.

La evaluación de resultados y de actividades pueden ser hechas con base en indicadores objetivos y subjetivos, de lo que pueden existir cuatro tipos: a) indicadores objetivos de resultados; b) indicadores subjetivos de resultados; c) indicadores objetivos de actividades; e; d) indicadores subjetivos de actividades. Los indicadores pueden ser medidos de forma agregada (para la población total) o desagregada (por tipo de crimen o violencia; por área geográfica; por edad, género, color/etnia, etc).

La ventaja de los indicadores subjetivos es que normalmente se basan en encuestas de opinión realizadas a través de técnicas bien conocidas (alta confiabilidad). La desventaja es que no siempre pueden medir exactamente las actividades desarrolladas y los resultados de la política.

Los indicadores objetivos, por otro lado, ofrecen la ventaja de poder medir exactamente las actividades y los resultados de la política (validez), pero tienen la desventaja de que se basan en datos e informaciones cuyo origen y calidad son frecuentemente cuestionables.

En síntesis, los indicadores objetivos tienden a tener mayor validez y menor confiabilidad, mientras que los indicadores subjetivos tienden a tener mayor confiabilidad y menor validez. La mejor solución para medir el progreso y evaluar el impacto de las políticas municipales de seguridad ciudadana, por lo tanto, es combinar el uso de indicadores objetivos y subjetivos. Particularmente, es necesario señalar que en el caso de los indicadores objetivos, es importante utilizar más de una fuente de datos para aumentar la confiabilidad del indicador.

Presento a continuación algunos ejemplos de los distintos indicadores que pueden ser utilizados para medir el desempeño de las políticas municipales de seguridad ciudadana:

Ejemplos de indicadores objetivos de resultados:

- Tasas de delitos o violencias registradas por la policía.
- Tasas de victimización.
- Utilización del espacio público.
- Actividades económicas, sociales y culturales.
- Valor de los inmuebles.

Ejemplos de indicadores subjetivos de resultados:

- Miedo a crímenes y violencias, sensación de seguridad.
- Opinión de la población sobre los resultados de la política.
- Confianza de la población en las autoridades y agentes responsables por la política.
- Reclamos y elogios de la población en relación a los resultados de las políticas.
- Reclamos y elogios de la población en relación a las autoridades y agentes responsables por la política.

Ejemplos de indicadores objetivos de actividades:

- Número de personas preparadas, organizadas y movilizadas para desarrollar la política.
- Calificación de las personas preparadas, organizadas y movilizadas para desarrollar la política.
- Valores invertidos para desarrollar la política.
- Documentos escritos de presentación de la política.
- Actos del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial para desarrollar la política.

Ejemplos de indicadores subjetivos de actividades:

- Conocimiento de la política entre la población.
- Conocimiento de la política por parte de los agentes involucrados en su desarrollo.
- Opinión de la población sobre el desarrollo de la política.
- Opinión de los/as agentes involucrados sobre el desarrollo de la política.
- Confianza de los/as agentes involucrados en las autoridades responsables por el desarrollo de la política.

Tipos de política de seguridad ciudadana

Frente a los problemas mencionados, los municipios tienen básicamente la opción de desarrollar tres tipos de política de seguridad ciudadana, naturalmente pudiendo combinar elementos de dos o tres tipos: a) políticas de empoderamiento del municipio; b) políticas de reducción del crimen y la violencia, y promoción de la seguridad ciudadana, y; c) políticas de democratización de la seguridad pública.

Políticas de empoderamiento del municipio

Las políticas de este tipo se plantean como objetivo principal aumentar el poder de los municipios en el área de la seguridad pública. En Brasil, este tipo de política se ha basado principalmente en la creación, fortalecimiento y atribución de funciones policiales a las guardias municipales. Es un tipo de política más tradicional, más diseminada en el país, que ganó fuerza con la Constitución Federal de 1988 que autorizó a los municipios a constituir guardias municipales. Este tipo de política ha favorecido el conflicto y ha dificultado la cooperación entre municipio y Estado en el área de la seguridad pública. En estos casos, el gobierno federal adopta una posición de mediación entre los dos niveles de gobierno, apoyando en ocasiones a los municipios, pero en la mayor parte de los casos a los estados centrales.

Políticas de reducción del crimen y promoción de la seguridad ciudadana

Las políticas de este tipo tienen por objeto la reducción del crimen y la violencia, y la promoción de la seguridad de la ciudadanía. En Brasil, este tipo de política se ha basado principalmente en la adopción, por parte de los municipios, de programas y acciones de naturaleza preventiva, particularmente de prevención primaria pero también de prevención secundaria y terciaria. Es un tipo de política más reciente, menos diseminado en el país, pero que ha ganado fuerza desde el año 2000 con el apoyo del gobierno federal —a través del Programa Nacional de Seguridad Pública y del Sistema Único de Seguridad Pública— y de organizaciones internacionales. Este tipo de política ha favorecido la cooperación entre municipio y Estado en el área de la seguridad pública.

Políticas de democratización de la seguridad pública

Las políticas de este tipo tienen por objeto principal la democratización de las políticas de seguridad pública. En Brasil, este tipo de polí-

tica se ha basado principalmente en la adopción de programas y acciones que incentivan la organización, movilización y participación de grupos de la sociedad civil, del sector privado, de las universidades y las comunidades locales en los asuntos de seguridad pública. En la práctica, este tipo de política ha favorecido la aproximación y cooperación entre el gobierno municipal y la sociedad, y ha contribuido a la ampliación del acceso de la población a los beneficios de programas y acciones de seguridad pública. En nuevas democracias y sociedades desiguales como la brasileña, hay siempre el riesgo de que este tipo de política refuerce la seguridad de grupos más organizados y movilizados de la sociedad, que ya disponen de mayor acceso a servicios de seguridad pública y privada, en detrimento de grupos menos organizados y movilizados que no tienen acceso a esos servicios.

Conclusión

En Brasil, han sido y continúan siendo hoy en momento de una particular crisis de la seguridad pública, los gobernantes y políticos quienes presentan soluciones para la crisis: propuestas para reformar la policía y mejorar la seguridad pública que no sólo no toman en cuenta el historial del país en este campo, sino también la naturaleza democrática o no de estas soluciones y propuestas.

Es importante observar que las políticas de seguridad pública y, particularmente, las políticas municipales de seguridad ciudadana son democráticas no porque son definidas y dirigidas por gobiernos elegidos democráticamente cada cuatro años, sino porque son transparentes, subordinadas a la ley, respetuosas de los derechos humanos y dirigidas a atender las expectativas de la sociedad.

Es importante, en fin, observar por qué las políticas democráticas incrementan las posibilidades de éxito en la reducción del crimen y la violencia, y en el aumento de la seguridad de la mayoría de los y las ciudadanas.

La transparencia es fundamental para el conocimiento de datos e informaciones sobre políticas de seguridad pública y organizaciones

policiales, dentro y fuera del gobierno, sin el cual es imposible definir objetivos y estrategias de forma clara y precisa para orientar los programas y acciones, y construir indicadores para monitorear los avances y evaluar los hechos en el área de la seguridad pública.

La subordinación a la ley y el respeto a los derechos humanos son fundamentales para controlar el problema de la instrumentalización de las políticas de seguridad y las organizaciones policiales por parte de gobiernos, partidos o grupos, y para el control de la corrupción y la violencia, en sus diversas modalidades.

La atención a las expectativas de la sociedad es fundamental para la creación de relaciones de confianza y colaboración entre policía o guardia municipal y ciudadanía, sin ellas las políticas de prevención y control del crimen y la violencia tienen pocas posibilidades de éxito.

V. Los municipios y la seguridad pública¹

Como se explicó en el capítulo anterior en Brasil desde la transición a la democracia y la promulgación de la Constitución Federal de 1988, los municipios ampliaron su actuación en la formulación e implementación de políticas públicas, particularmente en las áreas de salud, educación y asistencia social. En las elecciones municipales del año 2000, el tema de la seguridad pública, y más específicamente del rol de los municipios en el área de la seguridad pública, ganó importancia en la agenda de los candidatos alcalde, en la mayoría de los estados del país. A partir de 2001, cuando tomaron posesión las nuevas administraciones municipales, diversos municipios ampliaron significativamente su rol en el área de seguridad pública y pasaron a compartir efectivamente con los estados y el gobierno federal la responsabilidad de prevenir el crimen y la violencia y mejorar la seguridad de la población.

Además de crear y fortalecer las guardias municipales, diversos municipios crearon secretarías o coordinaciones municipales, y elaboraron políticas y programas municipales para el área de seguridad pública. Asimismo, crearon consejos, comisiones, comités o foros para incentivar la participación de la comunidad en la formulación e implementación de las acciones municipales en dicha área².

- 1 Texto publicado originalmente como: "Os municípios e a segurança pública", en José Mário Brasiense Carneiro et al. (2004) "Avanços nas prefeituras: novos caminhos da democracia", *Cadernos Adenauer*, Vol. 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. p. 51-68.
- 2 Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Salvador e Macapá son ejemplos de capitales que crearon órganos municipales que desarrollan acciones en el área de seguridad pública, dichas instancias tuvieron diversas denominaciones y fueron incorporados a las áreas de seguridad urbana, defensa social, ciudadanía y derechos humanos de los municipios.

Una serie de factores contribuyeron a la creciente inserción de los municipios en el área de seguridad pública en los últimos años, entre los cuales se destacan:

- El incremento de la criminalidad y la violencia urbana particularmente en las ciudades localizadas en regiones metropolitanas y de las demandas de la población por acciones efectivas dirigidas a la prevención del crimen y la violencia y la mejora de la seguridad pública;
- Las limitaciones de la mayoría de los gobiernos estatales para desarrollar acciones de prevención del crimen y de mejora de la seguridad pública capaces de responder a las expectativas de la población;
- Las posibilidades de diversos gobiernos municipales de desarrollar acciones de prevención del crimen y mejora de la seguridad pública de forma integrada o independiente de los estados, a través de las guardias municipales y/o de las organizaciones municipales responsables por la formulación e implementación de políticas sociales y urbanas.

Además de estos factores, es importante destacar el apoyo del gobierno federal a la expansión de la actuación de los municipios en el área de seguridad pública, a través del Plan Nacional de Seguridad Pública y del Fondo Nacional de Seguridad Pública lanzados en el año 2000. A pesar de ser aún limitado, este apoyo fue reforzado en el año 2003 con el lanzamiento del proyecto del Sistema Único de Seguridad Pública y la alteración de la ley que reglamenta el Fondo Nacional de Seguridad Pública.

En este contexto, es fundamental analizar la naturaleza de la inserción -de la mano de los gobiernos estatales y el gobierno federal- de los municipios en este campo de acción y las consecuencias de este proceso en la formulación e implementación de políticas de prevención del crimen y mejora de la seguridad pública en cada municipio³.

3 Otro tema importante son las consecuencias de este proceso en la estructura y funcionamiento del sistema federativo, particularmente en el tipo de inserción que el muni-

¿Podrán los gobiernos municipales y los gobiernos estatales debatir, negociar y decidir conjuntamente la política más óptima de prevención del crimen y la violencia y de mejora de la seguridad pública para cada municipio? ¿O el proceso de inserción de los gobiernos municipales en el área de seguridad pública llevará a la intensificación de conflictos entre dichas esferas gubernamentales?

¿Podrán los gobiernos municipales, los gobiernos estatales y el gobierno federal integrar acciones en el área de seguridad pública, superando eventuales conflictos generados por intereses partidarios y electorales? ¿O estos conflictos impedirán la integración de acciones municipales, estatales y federales, sin la cual es prácticamente imposible desarrollar y sustentar políticas de prevención del crimen y de mejora de la seguridad pública?

¿Podrá la inserción de los municipios en el área de seguridad pública contribuir de manera significativa a la prevención del crimen y la violencia y la mejora de la seguridad pública en el país? ¿O la inserción de los municipios apenas aumentará la complejidad y la dificultad del proceso de formulación e implementación de políticas de seguridad pública en los estados y municipios y, consecuentemente, reducirá las posibilidades de éxito de estas políticas?

Política de seguridad pública en los municipios

En el Estado de São Paulo, que puede servir como ejemplo para un análisis de la inserción de los municipios en el área de seguridad pública en Brasil, no hay una política estatal de seguridad pública que integre efectivamente las acciones de prevención y promoción de la seguridad pública desarrolladas por el gobierno estatal y por las alcaldías municipales. En este contexto, la política de seguridad pública implementada en cada municipio puede ser analizada como resultado de la combinación de políticas, programas y acciones del gobierno estatal y

cipio tiene dentro del sistema federativo de Brasil. Ello, sin embargo, no es objeto de análisis de este capítulo.

políticas, programas y acciones de la alcaldía municipal, que pueden tener mayor o menor grado de convergencia o divergencia.

El estado

En los últimos veinte años, el gobierno del Estado de São Paulo ha actuado en el área de la seguridad pública principalmente a través de acciones policiales. Acciones económicas, sociales, culturales y urbanas de varios tipos han sido desarrolladas, pudiendo eventualmente contribuir a la prevención del crimen y la violencia, pero normalmente no han sido dirigidas hacia dicho objetivo. Hubo un aumento significativo de las inversiones en el área de seguridad pública, dirigidas principalmente al aumento del efectivo policial, equipamiento y armamento de las policías. El gobierno del estado promovió también la informatización de los registros y mapas de ocurrencias delictivas; la integración de la policía civil y militar y la creación de la superintendencia de la policía técnico-científica; la creación de la Defensoría del Pueblo y el fortalecimiento de las comandancias de la policía militar y de la policía civil.

Las acciones policiales del gobierno estatal pueden ser diferenciadas en dos grupos principales, además de la atención de ocurrencias sociales que ocupan buena parte del tiempo de los policías. Por una parte, hay acciones enfocadas en la atención de hechos delictivos y la aplicación de la ley penal, más específicamente la prisión, juzgamiento y sanción de los responsables por la práctica de crímenes. La creación y el fortalecimiento de unidades especializadas de la policía militar y la policía civil reflejan y contribuyen al fortalecimiento de este tipo de acciones.

Por otra parte, hay acciones orientadas hacia la prevención del crimen y la violencia, más específicamente, dirigidas a la reducción de los factores de riesgo y al aumento de los factores de protección —en la esfera de la familia, la escuela, el trabajo, la comunidad, la salud, la policía y la justicia— que aumentan o disminuyen la incidencia y el impacto de crímenes en un determinado municipio o en un determina-

do barrio. Las iniciativas de aproximación entre la policía, los demás órganos públicos y las organizaciones de la sociedad civil, a través del modelo de policía comunitaria, comisarías participativas, programas de atención a víctimas de crímenes y violencias, reflejan y apoyan el fortalecimiento de este tipo de acciones.

A pesar de las diversas iniciativas que buscan prevenir el crimen y la violencia, las acciones policiales que se concentran en atender hechos delictivos y en la aplicación de la ley penal son claramente predominantes en la política de seguridad pública del gobierno estatal —hecho éste que contribuye al aumento de la población carcelaria en el estado, que pasó de 55 mil en 1994 a 118 mil en 2001.

El municipio

Las alcaldías comenzaron a actuar más en el área de seguridad pública tras las elecciones municipales realizadas en el año 2000. En el Estado de São Paulo, así como en otros estados, diversos alcaldes fueron elegidos con propuestas de seguridad pública y al tomar posesión, en el año 2001, crearon secretarías o coordinaciones municipales y elaboraron planes municipales para dicha área. También crearon consejos municipales y comisiones, comités o foros locales para incentivar la participación de la comunidad en la formulación e implementación de las acciones municipales de seguridad pública.

Los alcaldes entienden que las alcaldías tienen un rol subsidiario en el área de la seguridad pública, una vez que la Constitución Federal atribuye al gobierno federal y a los estados la responsabilidad de organizar, preparar y emplear las fuerzas policiales, facultando a los municipios apenas la creación de guardias municipales para la protección de bienes, servicios e instalaciones municipales. Pero entienden también que, ante las limitaciones del gobierno federal y estatal para resolver los problemas de la seguridad pública y frente a las demandas de la población por más seguridad, las alcaldías pueden y deben ampliar sus acciones en el área.

La actuación de las alcaldías en dicho campo ocurre generalmente a través del traspaso de recursos para subsidiar el funcionamiento de las policías estatales (policía civil y policía militar). La construcción, alquiler y mantenimiento de predios para comisarías y bases comunitarias de seguridad; la cesión de funcionarios para comisarías y bases comunitarias; la cesión de vehículos, gastos de combustible y mantenimiento de vehículos y pagos a policías; son ejemplos de los subsidios proporcionados por las alcaldías para la actuación de las policías estatales.

Recientemente, sin embargo, las alcaldías comenzaron a cambiar su forma de actuar en el área de la seguridad pública. Desde el punto de vista de muchos alcaldes, el apoyo financiero para el desempeño de las policías estatales no siempre producía los resultados esperados y el municipio tenía poca influencia y control sobre el uso de los recursos municipales transferidos. En este sentido, se pensó que podría ser más ventajoso para las alcaldías expandir y perfeccionar las acciones de las guardias municipales, o incluso crear guardias municipales, así como movilizar recursos destinados a organizaciones municipales actuando en las áreas de salud, educación, trabajo, asistencia social, infraestructura urbana, entre otras, para generar acciones de prevención del crimen y la violencia.

La alcaldía de la ciudad de São Paulo, por ejemplo, creó la Secretaría Municipal de Seguridad Urbana, elaboró un plan municipal de seguridad urbana, creó un consejo intersectorial para integrar las acciones de los diversos sectores de la alcaldía e inició un proceso de creación de comisiones civiles comunitarias (creadas en cinco barrios hasta el año 2003) para incentivar la participación de la comunidad en los asuntos de seguridad pública.

En relación a la actuación de las alcaldías en el área de seguridad pública, es importante diferenciar entre aquellas que tienen guardias municipales y aquellas que no las tienen. Las alcaldías que no cuentan con guardias municipales pueden actuar en la prevención del crimen y la violencia y en la promoción de la seguridad pública, principalmente a través de acciones sociales y urbanas. Las alcaldías, como ocurre con el gobierno estatal, desarrollan diversas acciones en el área social y urbana que pueden eventualmente contribuir a la prevención

del crimen y la violencia, pero solamente en los últimos años comenzaron a dirigir estas acciones con el objeto de prevenir el crimen y la violencia y mejorar la seguridad pública.

Las alcaldías que tienen guardias municipales, por su parte, pueden enfocar el funcionamiento de las guardias en la atención de hechos delictivos y la aplicación de la ley penal, siguiendo así el ejemplo de las policías estatales, o pueden orientarlas hacia acciones de prevención del crimen y la violencia, en asociación con otros órganos de la administración municipal y organizaciones de la sociedad civil.

La actuación de las alcaldías está condicionada por diversos factores, incluyendo las inclinaciones de los alcaldes y sus partidos, pero principalmente es determinada por los problemas de seguridad pública del municipio, las demandas de la población, las inversiones estatales en la prevención del crimen y en la mejora de la seguridad pública en el municipio, y los recursos disponibles en el municipio para invertir en la seguridad pública.

Sin embargo, la actuación de las alcaldías también se ve condicionada por el tipo de relación que existe entre el municipio y el estado. Esta relación está bastante influenciada por factores de naturaleza político-electoral, particularmente la asociación partidaria del gobernador y del alcalde. Pero también está atravesada por factores de naturaleza político-institucional. En la medida que el municipio busca crear o fortalecer la guardia municipal, destinando a la misma recursos que podrían ser dirigidos a las policías estatales, se verifica una reacción negativa por parte de las policías estatales, aumenta el riesgo de generar conflictos y disminuye la posibilidad de cooperación entre el estado y el municipio en el área de seguridad pública.

Los conflictos entre el estado y el municipio tienden a aumentar aún más cuando las alcaldías orientan las acciones de las guardias municipales hacia la atención de ocurrencias delictivas y la aplicación de la ley penal, y reivindican cambios en la Constitución Federal para regularizar el ejercicio de actividades de patrullaje extensivo por parte de las guardias municipales —actividades éstas que son hoy monopolio de la policía militar, que a su vez se siente amenazada por el fortalecimiento de las guardias municipales. No es accidental que las policías

militares se opongán a que las guardias municipales sean convertidas en policías municipales, y propongan que éstas se dediquen exclusivamente a las actividades de vigilancia y preservación del patrimonio municipal previstas en la Constitución Federal. Cuando concuerdan con la ampliación de la esfera de actuación de las guardias municipales, las policías militares proponen que las guardias actúen sólo en la atención de ocurrencias sociales, que actualmente las sobrecargan, liberándolas así de la atención de ocurrencias delictivas.

Estado y municipio

Tomando en cuenta las posibilidades de actuación del estado y del municipio en el área de la seguridad pública, es posible construir una tipología de las políticas de seguridad pública en el municipio. La primera dimensión de la tipología sería la actuación del estado en el área de seguridad pública, que puede estar centrada en acciones de la policía estatal o en acciones sociales y urbanas. La segunda dimensión de la tipología sería la actuación del municipio, que puede estar centrada en acciones de vigilancia (a través de la guardia municipal) o en acciones sociales y urbanas.

A partir de las combinaciones de estas dos dimensiones, es posible identificar cuatro tipos principales de políticas de seguridad pública en los municipios (ver Cuadro 1).

Un tipo de política de seguridad pública está centrado en acciones policiales por parte del estado y acciones de vigilancia por parte del municipio. Aunque las policías estatales y las guardias municipales puedan ser orientadas hacia acciones de naturaleza comunitaria y preventiva, las políticas centradas en acciones policiales y de vigilancia son dirigidas principalmente a la atención de ocurrencias delictivas y la aplicación de la ley penal. Este es el tipo de política de seguridad pública encontrado más frecuentemente en los municipios del Estado de São Paulo.

Un segundo tipo de política de seguridad pública se concentra en acciones policiales por parte del estado y acciones sociales y urbanas por parte del municipio. En este caso, la política tiende a combinar la

atención de hechos delictivos y la aplicación de la ley penal, realizada por el estado, con acciones de prevención del crimen y la violencia realizadas por el municipio. Este es el tipo de política de seguridad pública defendido por el gobierno estatal y por diversas alcaldías de los municipios del Estado de São Paulo.

Cuadro 1
Políticas de seguridad pública en el municipio

MUNICIPIO	Social/urbano	Represión Prevención	Prevención Prevención
	Guardia	Represión Represión	Prevención Represión
		Policía	Social/urbano
		ESTADO	

Un tercer tipo de política de seguridad se centra en acciones sociales y urbanas llevadas a cabo por el estado y acciones de vigilancia del municipio. En esta situación, aparentemente excepcional, es posible encontrar municipios donde la presencia de las policías estatales es muy reducida, inferior a la presencia de las guardias municipales. En este caso, como en el anterior, la política también tiende a combinar la atención de ocurrencias delictivas y la aplicación de la ley penal con la prevención del crimen y la violencia. Pero a través del apoyo de las guardias municipales a las policías estatales, el municipio expande su actuación en el área de la atención de ocurrencias delictivas y aplicación de la ley penal, mientras el estado, a través de acciones sociales y urbanas, expande su actuación en el área de la prevención.

Finalmente, un cuarto tipo de política está centrado en acciones sociales y urbanas. Aunque el estado y el municipio continúan actuando

do en la atención de ocurrencias delictivas y en la aplicación de la ley penal, a través de las policías estatales y de las guardias municipales, la política de seguridad en el municipio es dirigida principalmente hacia acciones de prevención en la familia, la escuela, el trabajo, los medios de comunicación, la comunidad y la salud. Este es un tipo de política prácticamente inexistente en los municipios del Estado de São Paulo, debido al predominio de políticas de seguridad centradas en la atención de hechos delictivos y la aplicación de la ley penal.

El desarrollo de cualquiera de los cuatro tipos de política de seguridad pública mencionados arriba supone que estado y municipio desarrollan acciones regulares, permanentes, en el área de la seguridad pública –lo que no siempre ocurre–, y que las principales diferencias entre los municipios se relacionan con el tipo de política, programa o acción desarrollada por el estado y por el municipio.

Más aún, en cualquiera de las situaciones descritas arriba, las acciones del municipio y del estado pueden ser más o menos integradas. Por ejemplo, puede haber mayor o menor integración entre las acciones policiales del estado y las acciones de la guardia municipal, o entre las acciones policiales del estado y las acciones sociales y urbanas del municipio. Cuanto mayor sea el grado de integración entre las acciones del estado y del municipio, mayor será la posibilidad de éxito en la prevención del crimen y la violencia y en la promoción de la seguridad pública del municipio.

Diferenciar claramente cuatro tipos de política de seguridad pública que son o pueden ser implementados en cada municipio permite que las autoridades políticas y los gestores/as responsables de la formulación e implementación de la política de seguridad pública analicen las ventajas y desventajas de cada modelo, e identifiquen aquel que mejor atiende a las necesidades del municipio y las expectativas de la población.

Es fundamental tener siempre en cuenta que no hay un tipo de política de seguridad pública ideal o superior a los otros que pueda ser desarrollado con mayor posibilidad de éxito en cualquier municipio. El valor de cada tipo de política de seguridad pública descrito arriba, desde el punto de vista de la prevención del crimen y la violencia y

del mejoramiento de la seguridad pública, depende de la naturaleza de los problemas enfrentados por el municipio, de los recursos a disposición del estado y del municipio para la formulación e implementación de las políticas de seguridad pública y de las expectativas de la sociedad en relación a las políticas gubernamentales en dicha área.

Por ejemplo, municipios o barrios con problemas asociados a la presencia del crimen organizado exigen un tipo de política de seguridad pública apoyado fuertemente en la acción de las policías estatales, lo que no ocurre en municipios o barrios donde el crimen organizado no está presente, pero hay problemas de violencia en las escuelas o violencia contra las mujeres y grupos minoritarios.

Otro ejemplo relevante: estados y municipios que disponen de información confiable sobre la incidencia y el impacto de crímenes y violencias y sobre los factores que aumentan o disminuyen el riesgo de victimización, pueden desarrollar políticas de prevención integrando acciones de la policía, las guardias y otras organizaciones estatales y municipales. Estados y municipios que no tienen esta información, o que no tienen profesionales capaces de analizar y utilizarla, no podrán desarrollar políticas de prevención y tendrán que limitar su acción a la atención de ocurrencias delictivas y a la aplicación de la ley penal.

Condicionantes de la actuación de los municipios en la seguridad pública

La inserción de los municipios en el área de seguridad pública es aún incipiente, pero puede tal vez ser caracterizada como una de las principales innovaciones producidas en la estructura del sistema de seguridad pública de Brasil desde la transición a la democracia. Sin embargo, es un proceso que se desarrolla en un contexto constitucional adverso y que se enfrenta a la resistencia de las policías estatales, principalmente de las policías militares.

La Constitución Federal de 1988 mantuvo la estructura básica del sistema de seguridad pública constituido durante el régimen autorita-

rio, según la cual la policía militar es considerada una fuerza de reserva y auxiliar del Ejército, responsable por el patrullaje extensivo y el mantenimiento del orden público, mientras que la policía civil es responsable de la investigación criminal en el ámbito estatal. Desde el proceso de elaboración de la Constitución Federal de 1988 las policías estatales se han opuesto a propuestas de cambio constitucional que buscan separar la policía militar de las fuerzas armadas, unificar la policía militar y la policía civil y transformarlas en policías de ciclo completo. Dichas propuestas se volvieron inviables debido a la resistencia y oposición de las policías militares y las civiles. De la misma forma, las policías estatales se han opuesto a propuestas de cambio constitucional que permitan dotar a los estados de autonomía para estructurar sus sistemas de seguridad pública y autorizar a los municipios a constituir policías municipales.

A través de *lobbies* en el Congreso Nacional, las policías estatales han intentado impedir cualquier cambio constitucional que rompa el monopolio de la policía militar sobre el patrullaje extensivo y el monopolio de la policía civil sobre la investigación criminal en el ámbito estatal. Así, la policía militar procura impedir el involucramiento de la policía civil y de las guardias municipales en el patrullaje extensivo; la policía civil procura impedir el involucramiento de la policía militar, de las guardias municipales y del Ministerio Público en la investigación criminal, y; la policía civil y la militar procuran impedir el involucramiento de la policía federal en la investigación de crímenes practicados por policías estatales.

La oposición de las policías estatales a la constitución de policías municipales, o la autorización constitucional de las guardias municipales para realizar actividades de patrullaje extensivo y mantenimiento del orden público, atiende a intereses corporativos bien definidos. Pero tiene como consecuencia dificultar la inserción de los municipios en el sistema nacional de seguridad pública en condiciones de igualdad con los estados. Contribuye así a mantener una tendencia histórica, fortalecida durante el régimen autoritario, de subordinación de los municipios a los estados en el área de seguridad pública.

La continuidad y fortalecimiento del proceso de inserción de los municipios en el área de seguridad pública, así como las consecuencias de este proceso para el perfeccionamiento de las políticas de seguridad pública, dependerán mucho de la posibilidad de superación de la situación de desigualdad existente entre los estados y los municipios en esta área. Esta desigualdad dificulta el debate y la negociación entre estados y municipios sobre la política de seguridad pública más apropiada para cada estado y cada municipio.

El logro de cambios constitucionales es una forma de superar dicha desigualdad y permitir la inserción de los municipios en esta área en condición de igualdad con los estados. Pero, frente a las dificultades impuestas para llevar adelante dichos cambios constitucionales por el *lobby* de las policías estatales, otras estrategias han sido adoptadas, entre ellas, las articulaciones entre los municipios, y entre éstos y las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno federal y los propios gobiernos estatales para promover y fortalecer la actuación de los municipios en el área de la seguridad pública. Este proceso dependerá, sin embargo, de las respuestas de la sociedad civil, el gobierno federal y los gobiernos estatales a las iniciativas de los alcaldes. Un rol importante puede ser desempeñado por los Foros Metropolitanos, que comenzaron a ser articulados por los alcaldes para discutir y promover la inserción de los municipios en la seguridad pública. Dos Foros Metropolitanos ya fueron creados, en las regiones metropolitanas de São Paulo y Recife, y un tercer Foro estaba en proceso de creación, en la Región Metropolitana de Porto Alegre⁴.

4 Información sobre el Foro Metropolitano de Seguridad Pública de São Paulo y sobre la Cámara Metropolitana de Política y Defensa Social y el Foro Permanente Intermunicipal de Secretarios, en el Consejo de Desarrollo de la Región Metropolitana de Recife, están disponibles en la página web del Foro Metropolitano de Seguridad Pública: www.forumsp.org.br. Sobre el Foro Metropolitano de Seguridad Pública de São Paulo, ver también el capítulo VI de este volumen.

Foros Metropolitanos

La creación de Foros Metropolitanos es una estrategia que comenzó a ser adoptada por los alcaldes, con apoyo de la sociedad civil, el gobierno federal y el gobierno del estado, para promover la inserción de los municipios en el área de la seguridad pública. A través de estos foros, los alcaldes buscan minimizar conflictos y ampliar consensos entre municipios, creando condiciones más favorables para generar debates y negociaciones con los estados y el gobierno federal, en lo que refiere a la seguridad pública.

En 2001, los alcaldes de los 39 municipios de la Región Metropolitana de São Paulo crearon el Foro Metropolitano de Seguridad Pública, con apoyo del Instituto São Paulo Contra la Violencia. Desde su creación, el Foro Metropolitano promovió, además de acciones municipales en la prevención del crimen y la violencia y el mejoramiento de la seguridad pública, la realización de convenios con el objeto de integrar acciones de los municipios, el gobierno estatal y el federal.

Entre las acciones desarrolladas por el Foro, destacan la elaboración de un Plan Metropolitano de Prevención de la Violencia y el establecimiento de convenios entre las alcaldías y el gobierno estatal para desarrollar mapas y datos sobre hechos delictivos en base a los registros de la policía, que sirvan de guía para el desarrollo de programas municipales de prevención del crimen y la violencia.

En 2003, los alcaldes de los catorce municipios de la Región Metropolitana de Recife organizaron, en el marco del Consejo de Desarrollo de la Región Metropolitana de Recife, la Cámara Metropolitana de Política y Defensa Social, en la que participa el gobierno estatal, el gobierno federal, universidades y la sociedad civil, y a la cual está asociado el Foro Permanente Intermunicipal de Secretarios. Entre las acciones desarrolladas por la Cámara, se destaca la elaboración del Plan Metropolitano de Política de Defensa Social y Prevención de la Violencia en la Región Metropolitana de Recife.

El Foro Metropolitano de Seguridad Pública en São Paulo y la Cámara Metropolitana de Política y Defensa Social y el Foro Permanente Intermunicipal de Secretarios en Recife son ejemplos de experien-

cias innovadoras en el área de seguridad pública. En las regiones metropolitanas de São Paulo y Recife, el Foro y la Cámara han contribuido de manera significativa a la superación de conflictos entre estados y municipios y entre administraciones estatales y municipales de diferentes partidos, que tradicionalmente han vuelto inviable el desarrollo y sustentación de políticas de prevención del crimen y la violencia y el mejoramiento de la seguridad pública en Brasil.

En abril del año 2004, las experiencias de los Foros Metropolitanos de São Paulo y Recife fueron presentadas en el Seminario Internacional “Ciudades Más Seguras” de Porto Alegre, que tuvo entre sus objetivos promover el debate sobre la constitución de un Foro Metropolitano de Seguridad Pública en la región de Porto Alegre.

Perspectivas

La inserción de los municipios en el área de seguridad pública es un proceso nuevo, aún incipiente, posiblemente reversible. Hay obstáculos de naturaleza constitucional que limitan el aumento de la participación de los municipios en el área, particularmente a través de las guardias municipales. Pero hay también incentivos y presiones favorables a la ampliación de la participación de los municipios en este campo, a través de acciones de las guardias municipales y, principalmente, a través de acciones sociales y urbanas desarrolladas por otras organizaciones de la administración municipal.

Las consecuencias de este proceso para la estructura del sistema de seguridad pública y para las políticas de seguridad pública desarrolladas actualmente en los diversos estados y municipios del país todavía son poco conocidas. Sin embargo, parece claro que el proceso de inserción de los municipios en el área de seguridad pública está transformando la estructura del sistema de seguridad pública y el proceso de formulación e implementación de las políticas de seguridad pública en el país, en la siguiente dirección:

- La seguridad pública dejó de ser un área reservada a los gobiernos estatales y al gobierno federal, y pasó a ser un área de la cual hacen

parte también los gobiernos municipales, además de organizaciones de la sociedad civil.

- La inserción de los municipios en el área de seguridad pública no implica una transferencia de responsabilidades de los estados a los municipios –una “municipalización” de la seguridad pública.
- La inserción de los municipios en la seguridad implica un proceso de definición del rol del municipio y de redefinición del rol del estado en el área, que amplía significativamente el campo de posibilidades para el desarrollo de políticas de seguridad pública.

Más específicamente, la inserción de los municipios en este campo llama la atención por el hecho de que las políticas de seguridad pública involucran ahora no sólo acciones de las policías estatales orientadas a la atención de ocurrencias delictivas y la aplicación de la ley penal, sino también acciones de las guardias municipales orientadas a la atención de hechos delictivos y la aplicación de la ley penal, así como acciones de prevención del crimen y la violencia desarrolladas por policías estatales, guardias municipales y por otras organizaciones de las administraciones municipales y estatales.

Considerando la etapa inicial y el poco conocimiento existente sobre el proceso de inserción de los municipios en el área de seguridad pública, no hay todavía informaciones y datos disponibles que permitan una evaluación positiva o negativa de este proceso. No hay ninguna garantía de que este proceso traerá beneficios, tampoco de que traerá perjuicios a la seguridad pública. No hay, por lo tanto, ninguna razón para defender, por principio, las posiciones adoptadas por alcaldías y guardias municipales, o las posiciones defendidas por gobiernos estatales, policías militares y policías civiles. Lo más prudente parece ser acompañar este proceso, eventualmente participar de su desarrollo, posiblemente a través de los Foros Metropolitanos de Seguridad Pública, buscando explorar y evaluar las diferentes posibilidades de articulación de las políticas, programas y acciones estatales y municipales en el área de seguridad pública.

VIII. Los derechos humanos en el gobierno de Lula¹

El presente capítulo presenta un panorama general de la política de derechos humanos durante el Gobierno Lula, entre enero de 2003 y diciembre de 2004, tomando como punto de partida las inversiones y convenios firmados para la implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos II (PNDH). Son presentados también los datos relativos al año 2002, cuando el PNDH pasó a ser implementado con recursos presupuestarios previstos en el Plan Plurianual (PPA) y en la Ley Presupuestaria Anual (LOA)².

Desde el lanzamiento del PNDH, el 13 de mayo de 1996, corresponde a la Secretaría Especial de Derechos Humanos (SEDH)³ promover acciones orientadas a la protección y promoción de los derechos humanos. En el año 2002, se actualizó el PNDH con la inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales.

El Plan Plurianual 2000–2003 garantizó que la mayoría de las metas del PNDH fuesen incorporadas en los instrumentos de planificación y presupuesto del gobierno federal y se convirtieron en programas y acciones específicas, con recursos asignados por la Ley Presu-

1 Texto escrito conjuntamente con Adriana A. Loche, investigadora del Centro de Estudios sobre Políticas de Seguridad Pública y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUCSP).

2 Todos los datos presentados fueron compilados de los documentos disponibles en la página web de la Secretaría Especial de Derechos Humanos: www.presidencia.gov.br/sedh.

3 La SEDH fue creada como Secretaría Nacional de Derechos Humanos en 1997 y transformada en Secretaría Estatal de Derechos Humanos en el año 1999. En el año 2003, con la posesión del nuevo Presidente de Brasil, la Secretaría, con el nombre de Secretaría Especial de Derechos Humanos, pasa a ser vinculada directamente a la Presidencia de la República, al aprobarse la Ley 10.683 el 28 de mayo de 2003. Este estatuto de Ministerio dado por el Presidente de la República a la Secretaría revela una perspectiva de fortalecimiento de las políticas en el sector.

puestaria Anual. Así, fueron contemplados en el PPA 2000–2003 los siguientes programas:

- Asistencia a víctimas y testigos amenazados.
- Atención a la persona con discapacidad.
- Combate al abuso y la exploración sexual de niños/as y adolescentes.
- Combate a la violencia contra la mujer.
- Defensa de los derechos del niño y el adolescente.
- Derechos humanos, derechos de todos.
- Gestión de la política de derechos humanos.
- Paz en las escuelas.
- Protección de la adopción internacional.
- Reinserción social del adolescente en conflicto con la ley.

En mayo de 2002, fue creada la Secretaría Estatal de Derechos de la Mujer, por lo que las acciones de defensa y garantía de los derechos de la mujer, así como el apoyo administrativo al Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer dejaron de ser gerenciados por la SEDH.

El Plan Plurianual 2004–2007 definió como unidades presupuestarias de la SEDH las siguientes líneas programáticas:

- Combate al abuso y la exploración sexual de niños/as y adolescentes.
- Atención socioeducativa del adolescente en conflicto con la ley.
- Promoción y defensa de los derechos del niño/a y el adolescente.
- Derechos humanos, derechos de todos.
- Gestión de la política de derechos humanos.
- Asistencia a víctimas y testigos amenazados.
- Nacional de accesibilidad.

- Promoción y defensa de los derechos de personas con discapacidad.
- Protección de la adopción y combate al secuestro internacional.

Además de estos programas, en el año 2004 la SEDH gestionó los siguientes programas: a) erradicación del trabajo infantil; b) protección social del anciano, que en el PPA 2004–2007 corresponde al Ministerio de Asistencia Social, y; c) erradicación del trabajo en condiciones de esclavitud, del Ministerio del Trabajo y Empleo.

En el presente capítulo serán analizados los convenios firmados para la implementación del PNDH en el periodo 2002–2004, resaltando los programas y el valor destinado a ellos. Los datos se presentan en las Tablas 1, 2 y 3. La Tabla 1 presenta el número de convenios firmados, el valor total de estos convenios y los valores porcentuales, por estado y región de Brasil, entre 2002 y 2004. La Tabla 2 presenta para cada estado brasileño, el número de convenios firmados cada año y sus respectivos valores. La Tabla 3 presenta el tipo de convenio y el valor a él destinado entre 2002 y 2004 y también cada año.

Convenios y valores

De acuerdo con los informes de gestión⁴, en el período 2002–2004 la SEDH invirtió el equivalente a R\$ 171.162.809,71 en políticas públicas de protección y promoción de los derechos humanos, proyectos de cooperación internacional y apoyo administrativo. En el año 2002, la SEDH invirtió el equivalente a R\$ 66.382.682,84; en el año siguiente, este valor bajó a R\$ 37.968.518,34, y; en el año 2004 subió a R\$ 66.811.608,53. Los recursos fueron recibidos de dos fuentes: el Tesoro Nacional y el Fondo Nacional del Niño y el Adolescente.

Es importante resaltar que en 2003 la SEDH fue contemplada en el Presupuesto General de la Unión con recursos en el orden de R\$ 128.654.877,00, pero apenas 32,43% de estos recursos fueron puestos

4 Ver Informes de Gestión 2003 y 2004 disponibles en la página web de la SEDH: www.presidencia.gov.br/sedh.

a su disposición. En 2004, la Ley Presupuestaria Anual (LOA) designó a la SEDH recursos con un valor de R\$ 116.032.121,00 de los cuales fueron puestos a su disposición un 70,31%. Hubo todavía una diferencia entre lo que fue puesto a disposición y lo que fue ejecutado en programas de protección y promoción de los derechos humanos por la SEDH. El valor establecido por la LOA para estos dos años y el valor efectivamente aplicado resultó en una diferencia de R\$ 139.906.871⁵, superando el valor aplicado a los convenios establecidos entre 2002 y 2004.

Entre los años 2002 y 2004 fueron firmados 569⁶ convenios con los gobiernos estatales, municipales y con organismos de la sociedad civil de todo el país, representando un valor de R\$ 116.164.743,54 – que equivale a 67,87% del valor total de R\$ 171.162.809,71 invertido por la SEDH en el período.

En la Tabla 1, que presenta el número total de convenios firmados por la SEDH en el periodo 2002-2004, se puede observar que la región Sudeste lidera el número de convenios y también el valor recibido, con 189 proyectos que representan 32,2% del total invertido.

Tabla 1
Convenios para implementar el PNDH, Brasil 2002-2004

Región/Estado	Convenios			
	Nº Total	% Total	Valor	% Valor total
Total	569	100,0	116.164.743,54	100,0
Región Norte	57	10,0	11.801.122,75	10,2
Acre	11	1,9	2.343.206,63	2,0
Amazonas	6	1,1	794.602,00	0,7
Amapá	3	0,5	2.704.467,22	2,3

5 Para el año 2002 no fue posible identificar, en el Informe de Gestión, la diferencia entre lo que fue establecido en la Ley Presupuestaria Anual, lo que fue puesto a disposición y lo que fue efectivamente ejecutado.

6 Información sobre los convenios están disponibles en la página web de la SEDH: www.presidencia.gov.br/sedh.

Tabla 1 (continuación)

Región/Estado	Nº Total	% Total	Valor	% Valor total
Pará	18	3,2	4.596.350,60	4,0
Rondônia	6	1,1	379.507,60	0,3
Roraima	6	1,1	491.306,20	0,4
Tocantins	7	1,2	491.682,50	0,4
Región Nordeste	164	28,8	26.760.747,50	23,0
Alagoas	18	3,2	4.102.876,37	3,5
Bahia	33	5,8	4.785.550,37	4,1
Ceará	14	2,5	1.009.600,89	0,9
Maranhão	14	2,5	1.210.015,69	1,0
Paraíba	11	1,9	679.028,35	0,6
Pernambuco	32	5,6	7.810.307,24	6,7
Piauí	15	2,6	1.581.393,12	1,4
Río G. do Norte	18	3,2	4.391.828,20	3,8
Sergipe	9	1,6	1.190.147,27	1,0
Región Centro-Oeste	104	18,3	28.008.764,09	24,1
Distrito Federal	69	12,1	19.977.451,89	17,2
Goiás	17	3,0	3.484.599,60	3,0
Mato Grosso	8	1,4	713.420,00	0,6
Mato Grosso do Sul	10	1,8	3.833.292,60	3,3
Región Sudeste	189	33,2	37.446.495,05	32,2
Espírito Santo	18	3,2	5.357.682,04	4,6
Minas Gerais	56	9,8	12.272.603,68	10,6
Río de Janeiro	55	9,7	6.224.514,45	5,4
São Paulo	60	10,5	13.591.694,88	11,7
Región Sur	55	9,7	12.147.614,15	10,5
Paraná	16	2,8	1.539.029,50	1,3
Santa Catarina	17	3,0	3.663.799,00	3,2
Río G. do Sul	22	3,9	6.944.785,65	6,0

Fuente: Gobierno Federal, Presidencia de la República, Secretaría General, Subsecretaría de Derechos Humanos.

El Distrito Federal lidera el número de convenios firmados, cuyos recursos representan 17,2% del total invertido. Los estados de São Paulo y de Minas Gerais recibieron el equivalente a 11,7% y a 10,6%, respectivamente, del total de recursos destinados a los convenios. Las tres unidades federativas superaron las inversiones destinadas a las regiones Sur y Norte, que suman 12 estados, y recibieron cerca de 10% y 10,2%, respectivamente, del valor total de inversiones de la SEDH. Se concentran en las regiones Norte y Nordeste del país los estados en que menos hubo inversiones (inferior a 1% del total).

La distribución de recursos por unidades federativas muestra su concentración en la Capital Federal y la Región Sudeste, en especial en los estados de São Paulo y Minas Gerais, que son los más ricos de Brasil. La Región Norte y Nordeste que son consideradas las más pobres del país fueron, proporcionalmente al número de estados que las componen, aquellas que menos recibieron inversiones del gobierno. Tal vez ello pueda ser explicado por la articulación del movimiento social de derechos humanos -que tiende a ser más fuerte en los estados más ricos- y también por una tendencia político-electoral, puesto que acciones realizadas en estos estados dan mayor visibilidad al gobierno y, consecuentemente, traen resultados más positivos en las urnas. En ambos casos, es la disputa política la que mueve las inversiones y no las necesidades concretas.

La distribución de recursos por año

Hubo una baja significativa en las inversiones de la SEDH entre los años 2002 y 2004, a pesar de su transformación en Ministerio en el año 2003. Esta disminución presupuestaria puede estar relacionada con la política adoptada por el gobierno federal, que exige un control de recursos en todas las acciones gubernamentales. Aún así, de acuerdo con los informes de gestión de la SEDH, se puede observar que no se trata solamente de una falta de recursos, pues hubo una gran diferencia entre los recursos que fueron puestos a disposición de la Secretaría y lo que efectivamente fue ejecutado en convenios⁷.

7 Ver sección "Convenios y valores" de este capítulo.

Tabla 2
**Convenios para implementar el PNDH,
 Brasil 2002-2004**

Región/Estado	Convenios								
	2002	Valor	%	2003	Valor	%	2004	Valor	%
Total	283	51.286.017,35	100,00	137	27.719.049,97	100,00	148	3.159.676,22	100,00
Región Norte	29	6.686.453,32	13,04	13	1.147.581,00	4,14	15	3.967.088,43	10,68
Acre	3	1.496.568,13	2,92	5	627.680,00	2,26	3	218.958,50	0,59
Amazonas	4	604.652,00	1,18	2	189.950,00	0,69	0	0,00	0,00
Amapá	2	2.424.792,15	4,73	0	0,00	0,00	1	279.675,07	0,75
Pará	10	1.371.833,74	2,67	3	133.460,00	0,48	5	3.091.056,86	8,32
Rondônia	3	152.109,60	0,30	1	30.000,00	0,11	2	197.398,00	0,53
Roraima	3	344.815,20	0,67	1	16.491,00	0,06	2	130.000,00	0,35
Tocantins	4	291.682,50	0,57	1	150.000,00	0,54	2	50.000,00	0,13
Región Nordeste	77	11.206.643,56	21,85	39	6.116.811,10	22,07	48	9.137.292,84	25,40
Alagoas	12	3.547.551,37	6,92	3	266.901,00	0,96	3	288.424,00	0,78
Bahia	21	2.754.028,26	5,37	5	423.950,70	1,53	7	1.607.571,41	4,33
Ceará	6	417.546,10	0,81	3	249.089,00	0,90	5	342.965,79	0,92
Maranhão	7	439.771,00	0,86	3	201.039,69	0,73	4	569.205,00	1,53
Paraíba	3	316.859,00	0,62	3	110.000,00	0,40	5	252.169,35	0,68
Pernambuco	12	2.002.284,54	3,90	12	4.138.313,70	14,93	8	1.669.709,00	4,49
Piauí	5	902.040,92	1,76	4	344.258,60	1,24	6	335.093,60	0,90
Río Grande do Norte	6	625.665,00	1,22	6	383.258,41	1,38	6	382.904,79	9,10
Sergipe	5	200.897,37	0,39	0	0,00	0,00	4	989.249,90	2,66
Región Centro-Oeste	47	13.590.806,75	26,50	28	8.130.877,21	29,33	29	6.87.080,13	16,92
Distrito Federal	33	10.896.654,15	21,25	18	3.875.256,61	13,98	18	2.055.541,13	14,01
Goías	6	652.125,00	1,27	6	2.514.775,60	9,07	5	317.699,00	0,85
Mato Grosso	3	202.735,00	0,40	2	140.845,00	0,51	3	369.840,00	1,00
Mato Grosso do Sul	5	1.839.292,60	3,59	2	1.600.000,00	5,77	3	394.000,00	1,06
Región Sudeste	99	16.058.074,12	31,31	45	8.950.883,31	32,29	45	12.437.537,62	33,47
Espírito Santo	10	1.443.335,06	2,81	4	1.265.546,98	4,57	4	2.548.800,00	7,13

Tabla 2 (continuación)

Región/Estado	Convenios								
	2002	Valor	%	2003	Valor	%	2004	Valor	%
Minas Gerais	26	5.763.472,18	11,24	14	2.655.413,49	9,58	16	3.853.718,01	10,37
Río de Janeiro	36	3.596.555,03	7,01	9	1.354.835,11	4,89	10	1.273.124,31	3,43
São Paulo	27	5.254.711,85	10,25	18	3.675.087,73	13,26	15	4.661.895,30	12,55
Región Sur	31	3.744.039,60	7,30	12	3.372.897,35	12,17	11	5.030.677,20	13,54
Paraná	8	410.956,50	0,80	5	387.383,00	1,40	3	740.690,00	1,99
Santa Catarina	11	1.041.303,00	2,03	3	2.522.086,00	9,10	3	100.410,00	0,27
Río G. do Sul	12	2.291.780,10	4,47	4	463.428,35	1,67	5	4.189.577,20	11,27

Fuente: Gobierno Federal, Presidencia de la República, Secretaría General, Subsecretaría de Derechos Humanos.

2002

Como se observa en la Tabla 2, en el año 2002 fueron invertidos el equivalente a R\$ 51.286.017,35 distribuidos en 283 convenios por todo el país. La Región Sudeste respondió por 31,31% de los recursos, liderando el Estado de Minas Gerais (11,24%) seguido por el Estado de São Paulo (10,25%). La región en que menos hubo inversiones de la SEDH fue la Sur, que sumó en los tres estados el equivalente a R\$ 3.177.375,60 de los cuales más de la mitad fue destinada a Río Grande do Sul.

El Distrito Federal recibió el equivalente a 21,5% del total de recursos. Debido a este valor, la Región Centro-Oeste superó las inversiones hechas en la Región Nordeste, alterando la tendencia del total de recursos ejecutados en el periodo 2002-2004.

Destaca en este año, en la Región Norte, el Estado de Amapá, que tuvo dos convenios firmados y recibió la suma de R\$ 2.404.792,15 para la construcción de un centro educacional de atención a adolescentes en conflicto con la ley. Este fue el mayor valor destinado a un convenio de la Región Norte del país.

En la Región Nordeste, cabe resaltar el convenio firmado con el Gobierno del Estado para la reforma y ampliación del Núcleo Estatal de Atención Socioeducativa, para el cual fue destinado la suma de R\$ 2.399.999,97, equivalente a más de la mitad del valor total recibido por este estado entre 2002 y 2004 y el mayor valor destinado a un convenio en la región.

2003

En este año la distribución de los recursos para los programas de protección y promoción de los derechos humanos disminuye 46% en relación al año 2002. Fueron invertidos en 137 convenios el equivalente a R\$ 27.719.049,97. Esta baja sigue la misma tendencia de los recursos recibidos por la SEDH para el año 2003 que sufrieron una disminución de 43% en relación al año anterior.

El estado que más recibió recursos de la SEDH fue Pernambuco, que firmó 12 convenios, totalizando R\$ 4.138.313,70. Este valor corresponde a 14,93% de la suma destinada a los convenios para la implementación del PNDH II. Poco más de un tercio de este valor se destinó a la construcción de un centro de atención socioeducativa en la Región Metropolitana de Recife, para la Fundación del Niño y el Adolescente de Pernambuco. En los demás estados de la región, las inversiones no superaron el 1,5% del valor total de recursos destinados a esta área en el país.

Seguidamente se ubicaron el Distrito Federal, con 13 convenios y 13,98% del total de recursos, y São Paulo, igualmente con 18 convenios y el equivalente a 13,26% de los recursos. El Estado de Santa Catarina fue el que recibió la mayor cantidad de dinero en relación al número de convenios: R\$ 2.522.086,00 para tres convenios firmados, siendo que apenas uno de ellos recibió la suma de R\$ 2.395.000,00 para el programa de libertad asistida, prevista como medida socioeducativa en el artículo 112, inciso IV, del Estatuto del Niño y el Adolescente. Este proyecto fue ejecutado por la Pastoral del Menor del Municipio de Criciúma.

En la Región Norte, con excepción del Estado de Acre que recibió 2,26% del total de inversiones de la SEDH, los demás estados de la región tuvieron inversiones inferiores al 1%.

En la Región Centro-Oeste, la mayor inversión fue para el Estado de Goiás, que recibió por un convenio el valor de R\$ 2.000.000,00. Se trataba de la construcción de una unidad de atención a adolescentes que se encontraban cumpliendo medidas socioeducativas.

A diferencia del año anterior, cuando en todos los estados había por lo menos un convenio firmado con la SEDH, en el año 2003 Amapá y Sergipe no tuvieron programas de implementación del PNDH II financiados por la Secretaría.

2004

En el año 2004, con 148 convenios firmados, la Secretaría invirtió el equivalente a 37.159.676,22, que representó un aumento de 34% en relación al año anterior. En este año, el presupuesto de la SEDH destinado a las políticas públicas de protección y promoción de los derechos humanos, proyectos de cooperación internacional y apoyo administrativo sumaba R\$ 66.811.608,53, de acuerdo con el Informe de Gestión 2004. Se registró así la mayor diferencia entre lo que fue liberado para inversiones y lo que fue efectivamente destinado a los convenios por parte de la Secretaría.

La Región Sudeste mantiene su posición con la mayor cantidad de inversiones, que sumaron R\$ 12.437.537,62, equivalentes a 33,47% del total de recursos. Se destacan los estados de São Paulo y Minas Gerais. En segundo lugar, aparece la Región Nordeste, con 25,40% de las inversiones, distribuidas en 48 convenios. Destaca el Estado de Río Grande do Norte, que recibió más de un tercio del total destinado a la región. La mayor parte de la cantidad recibida por este estado se refiere a la construcción de una unidad de privación de libertad en el municipio de Mossoró y a la reforma y ampliación de un centro integrado de atención a adolescentes, incluidas en el Programa de Atención Socioeducativa del Adolescente en Conflicto con la Ley, ambos proyectos ejecutados por la Fundación Estatal del Niño y el Adolescente de Río Grande do Norte.

Una vez más, el Distrito Federal responde por la mayor cantidad de las inversiones de la Secretaría, más de R\$ 5 millones, distribuidos en 18 convenios. Este valor representa el 83% del total invertido en la Región Centro-Oeste, que si no fuera por el DF sería aquella con el menor número de convenios firmados y recursos recibidos.

La segunda mayor inversión de este año fue realizada en el Estado de Río Grande do Sul, que en 5 convenios recibió el equivalente a R\$ 4.189.577,20, cifra que representó 11,27% del total concedido en el año. De este valor, R\$ 4.000.000,00 fueron destinados a un único proyecto: la construcción de un centro de atención socioeducativa en el municipio de Santa Cruz do Sul. El proyecto fue ejecutado por la Fundación de Atención Socioeducativa del Estado de Río Grande do Sul.

La distribución de recursos por programa

Los datos de la Tabla 3 fueron agrupados según los siguientes programas prioritarios:

- Erradicación del trabajo infantil.
- Combate al abuso y la explotación sexual de niños/as y adolescentes.
- Atención socioeducativa del adolescente en conflicto con la ley.
- Promoción y defensa de los derechos del niño/a y del adolescente.
- Derechos humanos, derechos de todos.
- Gestión de la política de derechos humanos.
- Asistencia a víctimas y testigos amenazados.
- Erradicación del trabajo en condiciones de esclavitud.
- Nacional de accesibilidad.
- Promoción y defensa de los derechos de personas con discapacidad.
- Protección del anciano.
- Protección de la adopción y combate al secuestro internacional.

- Paz en las escuelas.
- Segundo tiempo.

La Tabla 3 presenta los convenios firmados por la SEDH en el periodo 2002–2004, distribuidos por estado y con sus respectivos valores. A pesar de la definición de los programas prioritarios para la implementación del PNDH II, los recursos destinados se concentraron en apenas cuatro de los catorce programas. Tres de ellos tuvieron sólo un convenio firmado en todo el país, sumando R\$ 269.180,00 que representan 0,23% de los recursos ejecutados. Ellos son: el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, la Gestión de la Política de Derechos Humanos y la Protección de la Adopción y Combate al Secuestro Internacional. Con excepción de la Erradicación del Trabajo Infantil, que pertenece a la Unidad Presupuestaria del Ministerio de Asistencia Social, los otros dos programas fueron aprobados en el PPA 2004–2007 de la SEDH, con previsión de presupuesto en la LOA.

La mayor inversión de la Secretaría se dirigió a los programas de Promoción y Defensa de los Derechos del Niño/a y el Adolescente, con 130 convenios firmados que totalizaron R\$ 42.240.478,44. Este total representa 37,22% de los gastos de la SEDH en la implementación del PNDH II. Las regiones que más recibieron recursos para este programa fueron la Centro-Oeste –debido a la cantidad destinada al Distrito Federal– y Sudeste (Tabla 3). Los convenios de este programa fueron ejecutados por los gobiernos estatales, especialmente cuando la meta era la reforma y ampliación de centros de atención integrada para niños/as y adolescentes o la implementación y expansión del Sistema de Información para la Infancia y la Adolescencia (SIPIA). Las entidades de la sociedad civil actuaron en proyectos de talleres artísticos; de fortalecimiento de consejos tutelares y de capacitación de consejeros; de centros de atención jurídica y psicológica del niño y el adolescente, entre otros. Fueron también firmados convenios con organismos internacionales para la prevención de la violencia en las escuelas y atención especial a niños y niñas víctimas de violencia.

Tabla 3

Convenios para implementar el PNDH II, Brasil 2002-2004

Región/Estado	Convenios por orden de prioridad													
	A	Valor	B	C	Valor	D	Valor	E	Valor	F	Valor	G	Valor	
Total	1	76.000,00	9	2.275.875,84	84	30.471.883,19	130	43.240.478,44	123	13.638.692,69	1	57.680,00	44	11.528.135,75
Región Norte	0	0,00	0	0,00	12	5.199.087,29	17	4.000.213,87	15	1.099.757,09	0	0,00	5	1.259.008,00
Acre					3	1.255.541,13	3	417.281,00	2	157.722,50			2	477.662,00
Amazonas					1	199.862,00			3	299.120,00			1	278.620,00
Amapá					2	2.684.461,22	1	20.000,00						
Pará					4	695.507,74	5	3.008.662,27	5	313.054,59			2	502.726,00
Rondônia							3	290.007,60	1	22.500,00				
Roraima					1	199.333,20	3	161.973,00	2	130.000,00				
Tocantins					1	164.376,00	2	102.290,00	2	177.360,00				
Región Nordeste	0	0,00	1	37.142,90	31	12.084.287,81	32	4.588.717,36	35	3.427.773,77	1	57.680,00	13	3.395.993,00
Alagoas					5	2.735.095,67	4	385.063,70	2	74.600,00			4	717.000,00
Bahía					6	1.655.128,32	5	495.958,84	11	1.965.502,80	1	57.680,00	2	273.800,00
Ceará					3	319.748,10	3	274.954,69	2	138.367,00			1	74.350,00
Maranhão							3	186.475,69	5	269.353,00			1	74.350,00
Paraíba					2	151.859,00	2	150.000,00	3	135.000,00			1	165.000,00
Pernambuco					8	3.562.487,74	4	1.023.490,70	5	431.853,00			4	2.091.493,00
Piauí					2	717.235,02	4	203.020,70	1	107.778,60				
Río G. do Norte					4	2.922.433,06	6	900.446,14	2	139.570,00				

Fuente: Gobierno Federal, Presidencia de la República, Secretaría General, Subsecretaría de Derechos Humanos.

Descripción de ítems: A-Eradicación del Trabajo Infantil; B-Combate al Abuso y a la Explotación Sexual de Niños/as y Adolescentes; C-Atención Socioeducativa del Adolescente en Conflicto con la Ley; D-Promoción y Defensa de los Derechos del Niño/a y del Adolescente; E- Derechos Humanos, Derechos de Todos; F-Gestión Política de los Derechos Humanos; G-Asistencia a Víctimas y a Testigos Amenazados.

Tabla 3 (continuación)													
Convenios por orden de prioridad													
Región/Estado	A	Valor	B	C	Valor	D	Valor	E	Valor	F	Valor	G	Valor
Sergipe				1	20.000,00	1	878.397,90	4	165.749,37				
Región Centro-Oeste	1	76.000,00	5	962.050,00	9	3.716.670,21	30	14.460.816,28	28	5.699.507,20	0	5	1.263.176,75
Distrito Federal	1	76.000,00	4	698.050,00	6	1.844.316,51	14	10.110.471,38	24	5.247.262,20		2	460.291,75
Goiás						7	2.487.661,00	3	386.000,00			2	458.235,00
Mato Grosso						5	550.395,00	1	66.245,00				
Mato G. do Sul			1	264.000,00	3	1.872.353,70	4	1.312.288,90				1	344.650,00
Región Sudeste	0	0,00	2	653.999,94	28	8.148.883,88	38	12.621.383,18	32	2.741.120,53	0	16	4.748.371,00
Espirito Santo						4	3.820.093,08	5	584.780,00			3	723.800,00
Minas Gerais			2	653.999,94	13	4.295.194,08	13	4.154.958,34	8	397.076,00		6	1.562.907,00
Río de Janeiro				9	1.111.698,63	4	1.064.677,42	12	919.469,00			3	1.150.593,00
São Paulo				6	2.741.991,17	17	3.581.654,34	7	839.795,53			4	1.311.071,00
Región Sur	0	0,00	1	622.683,00	4	1.322.954,00	13	7.569.347,75	13	670.534,10	0	5	861.587,00
Paraná			1	622.683,00	1	82.290,00	2	310.000,00	6	224.737,00			
Santa Catarina						5	2.729.396,00	1	55.000,00			3	404.350,00
Río G. do Sul				3	1.240.664,00	6	4.529.951,75	6	390.797,10			2	457.237,00

Fuente: Gobierno Federal, Presidencia de la República, Secretaría General, Subsecretaría de Derechos Humanos.

Descripción de ítems: A-Eradicación del Trabajo Infantil; B-Combate al Abuso y a la Explotación Sexual de Niños/as y Adolescentes; C-Atención Socioeducativa del Adolescente en Conflicto con la Ley; D-Promoción y Defensa de los Derechos del Niño/a y del Adolescente; E- Derechos Humanos, Derechos de Todos; F-Gestión Política de los Derechos Humanos; G-Asistencia a Víctimas y a Testigos Amenazados.

Tabla 3 (continuación)

Región/Estado	Convenios por orden de prioridad													
	H	Valor	I	J	Valor	K	Valor	L	Valor	M	Valor	N	Valor	
Total	3	135.500,00	7	494.285,04	133	7.552.121,17	5	658.672,00	1	220.320,00	24	3.071.929,42	3	2.697.170,00
Región Norte	0	0,00	0	0,00	7	206.056,50	0	0,00	0	0,00	1	37.000,00	0	0,00
Acre					1	35.000,00								
Amazonas					1	17.000,00								
Amapá														
Pará					2	76.400,00								
Rondônia					1	30.000,00					1	37.000,00		
Roraima														
Tocantins					2	47.656,50								
Región Nordeste	0	0,00	1	53.063,00	43	1.932.068,66	1	418.862,00	0	0,00	5	719.159,00	0	0,00
Alagoas					3	191.117,00								
Bahía					6	132.114,41					2	205.366,00		
Ceará			1	53.063,00	4	149.118,10								
Maranhão					3	229.075,00	1	418.862,00			1	31.900,00		
Paraíba					3	77.169,35								
Pernambuco					10	486.759,80					1	214.223,00		
Piauí					6	379.006,00								
Sergipe					3	126.000,00								

Fuente: Gobierno Federal, Presidencia de la República, Secretaría General, Subsecretaría de Derechos Humanos.

Descripción de ítems: H-Eradicación del Trabajo en Condiciones de Esclavitud; I-Nacional de Accesibilidad; J-Promoción y Defensa de los Derechos de Personas con Discapacidad, K-Protección Social del Anciano; L-Protección de la Adopción y Combate al Secuestro Internacional; M-Paz en las Escuelas; N-Segundo Tiempo.

Tabla 3 (continuación)

Región/Estado	Convenios por orden de prioridad													
	H	Valor	I	J	Valor	K	Valor	L	Valor	M	Valor	N	Valor	
Región Centro -Oeste	1	50.000,00	2	90.000,00	18	1.211.863,65	1	40.600,00	0	0,00	3	158.080,00	1	280.000,00
Distrito Federal				13	1.062.380,05	1	40.600,00			3	158.080,00	1	280.000,00	
Goiás			1	50.000,00	4	102.703,60								
Mato Grosso	1	50.000,00		1	46.780,00									
Mato Grosso do Sul			1	40.000,00										
Región Sudeste	2	85.500,00	3	270.982,04	50	3.410.976,56	2	167.800,00	1	220.320,00	13	1.959.987,92	2	2.417.170,00
Espírito Santo				6	229.008,96									
Minas Gerais			1	35.000,00	9	879.709,20				3	276.589,12	1	17.170,00	
Río de Janeiro	1	40.000,00	1	150.000,00	22	1.518.834,40	1	29.500,00		2	239.742,00			
São Paulo	1	45.500,00	1	85.982,04	13	783.424,00	1	138.300,00	1	220.320,00	8	1.443.656,80	1	2.400.000,00
Región Sur	0	0,00	1	80.240,00	15	791.155,80	1	31.410,00	0	0,00	2	197.702,50	0	0,00
Paraná				5	181.149,00					1	118.170,50			
Santa Catarina				7	443.643,00	1	31.410,00							
Río G. do Sul			1	80.240,00	3	166.363,80				1	79.532,00			

Fuente: Gobierno Federal, Presidencia de la República, Secretaría General, Subsecretaría de Derechos Humanos.

Descripción de ítems: H-Eradicación del Trabajo en Condiciones de Esclavitud; I-Nacional de Accesibilidad; J-Promoción y Defensa de los Derechos de Personas con Discapacidad, K-Protección Social del Anciano; L-Protección de la Adopción y Combate al Secuestro Internacional; M-Paz en las Escuelas; N-Segundo Tiempo.

La segunda mayor inversión se asignó al programa de Atención Socioeducativa del Adolescente en Conflicto con la Ley, con 84 convenios firmados en todo Brasil, totalizando R\$ 30.471.833,19, que representan 26,46% de los recursos de la SEDH. El principal proyecto ejecutado con estos recursos fue la creación o la reforma de centros de atención para adolescentes en conflicto con la ley, conjuntamente con gobiernos locales.

A pesar de que los dos programas mencionados arriba sumaron 214 convenios, que representan 37,6% del total de convenios firmados, ellos respondieron por casi dos tercios de los recursos disponibles para la implementación del PNDH II. Es importante resaltar, además, que muchos de los proyectos de estos convenios se cofunden. Algunas veces la construcción y reforma de centros de atención o la implantación del SIPIA recibieron recursos en el marco del programa de Atención Socioeducativa del Adolescente en Conflicto con la Ley; otras veces, estos mismos proyectos recibieron recursos dentro del programa de Promoción y Defensa de los Derechos del Niño/a y el Adolescente. No es posible identificar la razón de esta situación, pero es posible afirmar que, por la cantidad de recursos destinados a los dos programas, la infancia y la adolescencia fueron las mayores prioridades de la Secretaría en la implementación del PNDH II.

Adicional a estos dos programas, entre 2002 y 2004 fueron firmados 168 convenios en las líneas de Derechos Humanos, Derechos de Todos y Asistencia a Víctimas y Testigos Amenazados (PROVITA), que respondieron por la suma de R\$ 25.212.828,44, equivalentes al 21,70% de los recursos destinados.

En la línea programática Derechos Humanos, Derechos de Todos, a diferencia de las otras líneas, no hay una temática específica y los convenios firmados tratan los más diversos temas relacionados a la protección y promoción de los derechos humanos. Así, los proyectos tienen metas tales como: formación comunitaria (CENAFOCO); gestión y capacitación en derechos humanos; combate a la tortura, el racismo y la homofobia; justicia comunitaria; seguridad alimentaria; educación para la paz y los derechos humanos; proyectos para la tercera edad; políticas afirmativas de inserción en el mercado de trabajo;

distribución de cartillas, etc. De modo general, este programa responde a la demanda por derechos económicos, sociales y culturales. El Distrito Federal fue el que más recibió recursos para esta línea programática, recibiendo la cantidad de R\$ 5.247.262,20 para el total de 24 convenios que fueron ejecutados, en su mayoría, por entidades no gubernamentales.

En el período analizado, el programa de Asistencia a Víctimas y Testigos Amenazados recibió R\$ 11.528.135,75 por 44 convenios, destacándose las regiones Nordeste y Sudeste. Se observan básicamente dos tipos de convenios: el programa de Protección a Testigos Amenazados (PROVITA) –que es ejecutado por los gobiernos locales en alianza con entidades de la sociedad civil que hacen el acompañamiento del proyecto– y los Centros de Atención a Víctimas de Violencia (CAVC), también conducidos por órganos gubernamentales.

El programa de Promoción y Defensa de los Derechos de Personas con Discapacidad fue el responsable por el mayor número de convenios firmados y por la quinta dotación presupuestaria, según se puede observar en la Tabla 3. Los recursos destinados a esta línea de acción corresponden a 6,5% del total destinado por la Secretaría. Los proyectos tienen por objeto la implementación del Sistema Corde de Informaciones (SICORDE); cursos de formación y sensibilización; jornadas científicas y foros nacionales; integración comunitaria e instalación de consejos municipales y estatales de defensa de los derechos de la persona portadora de discapacidad.

Como parte del Plan Plurianual 2000-2003, el programa Paz en las Escuelas recibió de la Secretaría, en 2002 y 2003, R\$ 3.071.929,42. Después de esta fecha no hubo más financiamiento para este programa, que fue retirado de las prioridades de la Secretaría⁸. La mayoría de los convenios se ubican en la región Sudeste, destacándose el Estado de São Paulo, que responde por un tercio de ellos y cerca de la mitad de los recursos designados. Los proyectos del programa versaban sobre la educación para la no discriminación racial y

8 El programa Paz en las Escuelas no consta en ninguna Unidad Presupuestaria del PPA 2004-2007.

de género; formación y sensibilización de agentes de la seguridad pública; prevención de la violencia; creación de gremios en las escuelas; talleres artísticos, entre otros.

El programa Segundo Tiempo que figura en el Plan Plurianual 2004-2007 como perteneciente a la Unidad Presupuestaria del Ministerio del Deporte, recibió de la SEDH, por medio del Fondo Nacional del Niño/a y el Adolescente, el valor de R\$ 2.697.170,00 para tres convenios ejecutados en el año 2004 en los estados de São Paulo y Minas Gerais y en el Distrito Federal. El objetivo de este programa es democratizar el acceso y estimular la práctica deportiva entre jóvenes. El valor más alto fue destinado a una asociación de la sociedad civil de São Paulo para el mantenimiento de 81 núcleos de formación en deportes, con capacidad para atender a 4.200 jóvenes.

A pesar de que los temas relacionados con la infancia y la adolescencia ocuparon un rol destacado en el recibimiento de recursos de la Secretaría durante la implementación del PNDH II, el programa de Combate al Abuso y Explotación Sexual de Niños/as y Adolescentes tuvo poca inversión. Fueron ejecutados en todo el país, entre 2002 y 2004, nueve convenios, totalizando la cantidad de R\$ 2.275.875,84 que representa cerca de 2% del total de recursos invertidos en el período. Los convenios planteaban como objetivo prioritario de intervención el tema del abuso y la violencia contra niños, niñas y adolescentes, y dentro de ello perseguían la creación de un banco nacional de datos y de programas de atención especializada en niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso y violencia, así como la prevención del abuso sexual. Apenas dos convenios, uno en Paraná y otro en Minas Gerais, tenían por objetivo eliminar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

El Programa de Protección al Adulto Mayor recibió R\$ 658.672,00 por cinco convenios firmados entre 2002 y 2004. Estos convenios se refieren a proyectos de investigación sobre indicadores sociales para medir la calidad de vida del adulto mayor; proyectos de intervención para el fortalecimiento de instituciones que actúan en la prevención de la violencia contra el anciano; proyectos de divulgación y capacitación en derechos de los ancianos, como el Estatuto del An-

ciano; además de un seminario nacional de enfrentamiento a la violencia y a los malos tratos contra el adulto mayor.

El Programa Nacional de Accesibilidad busca promover la accesibilidad a los bienes y servicios de la comunidad para personas con discapacidad y movilidad reducida. En el periodo 2002-2004 fueron firmados en todo el país siete convenios, cuyos recursos sumaron R\$ 494.285,04. La cantidad destinada financió encuentros y conferencias nacionales e internacionales; cursos de capacitación y calificación profesional; además de la ampliación de un diccionario bilingüe LI-BRAS⁹-portugués. Un proyecto financiado en Minas Gerais, en sociedad con la Alcaldía Municipal de Belo Horizonte, reprodujo manuales de accesibilidad en edificaciones y de movilidad accesible en vías públicas, que contienen información técnica para profesionales y el sector público sobre la construcción de edificios y vías públicas que aseguren la accesibilidad de las personas con discapacidad y/o movilidad reducida. Este proyecto fue el que mejor respondió a los objetivos del Programa Nacional de Accesibilidad.

Un tema anunciado como prioritario por el gobierno federal es el de la Erradicación del Trabajo en Condiciones de Esclavitud que ha sido blanco de campañas y debates nacionales. Sin embargo, a pesar de su prioridad, los recursos destinados a este programa no corresponden al empeño puesto por el gobierno federal en su erradicación. Entre 2002 y 2004 fueron firmados apenas tres convenios que sumaron R\$ 135.500,00. De todos los programas financiados por la SEDH, este fue el que obtuvo la menor cantidad de recursos por convenio, en promedio R\$ 45.000,00. El proyecto desarrollado en Mato Grosso tenía por objeto prestar asistencia directa a las víctimas de trabajo esclavo del municipio de São Félix do Araguaia. El proyecto de Río de Janeiro perseguía crear un *Balcão de Direitos* (Balcón de Derechos) para asistir a los trabajadores rurales e inhibir la práctica del trabajo en condiciones degradantes y de esclavitud en la región de Campos dos Goytacazes. Y, finalmente, el proyecto de São Paulo, llamado ¡Esclavo, Ni Pensar!, se planteaba capacitar a jóvenes para prevenir el trabajo esclavo en el *sertão nordestino* (región árida del Nordeste de Brasil).

Es importante resaltar que el proceso de revisión del Programa Nacional de Derechos Humanos, que resultó en el PNDH II, elevó los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) al mismo nivel de importancia que el otorgado a los derechos civiles y políticos. Sin embargo, las líneas que recibieron más inversiones fueron aquellas referidas a los derechos civiles y políticos. Según Mário Mamede, subsecretario de Derechos Humanos al momento de hacer esta investigación, programas como *Fome Zero* y *Bolsa Família*¹⁰, desarrollados por medio de acciones intersectoriales, buscan garantizar los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y en ellos la SEDH actúa como un órgano de articulación política más no de ejecución. “*Fome Zero* es un programa que cubre 7 millones y 600 mil familias y las personas no se están dando cuenta de que tiene un fuerte contenido de derechos humanos. Es mi lectura del presupuesto que permite una visión más amplia de las acciones que son desarrolladas por la Secretaría”¹¹.

Esta diferencia entre órgano de articulación y de ejecución de programas tal vez pueda explicar la mayor inversión en las líneas de Atención Socioeducativa del Adolescente en Conflicto con la Ley y Asistencia a Víctimas y a Testigos Amenazados, para los cuales, aún según el subsecretario, la Secretaría actúa como ejecutora directa.

Consideraciones finales

Lo que cabe resaltar sobre el período analizado es la diferencia que se observa entre los valores ejecutados por la SEDH y los valores efectivamente aplicados en los convenios para la implementación del PNDH II. Esta diferencia llama especialmente la atención en el año 2004 cuando la LOA aprobó recursos en el orden de R\$ 116.032.121,00 de los cuales 70,31% fueron puestos a disposición de la SEDH, el equivalente a R\$ 81.578.323,43. De esta cantidad, fue

10 Programa de transferencia de rentas que beneficia a las familias pobres.

11 Entrevista a Mário Mamede realizada por la Agencia Carta Maior. *B letim Carta Maior*, 25 de agosto de 2005.

efectivamente ejecutada la suma de R\$ 66.811.608,53. Sin embargo, de ese total, fue destinado a los convenios el valor de R\$ 37.159.676,22. Hay, por lo tanto, una diferencia de más de R\$ 40 millones entre lo que fue puesto a disposición de la Secretaría y lo que fue aplicado en los convenios. En 2003, cuando las inversiones fueron las más bajas, esta diferencia fue de cerca de R\$ 10 millones.

Otro punto importante es la disminución de inversiones en relación al gobierno anterior. En 2002, fueron aplicados en convenios R\$ 51.286.017,35 y en el año 2004 fueron aplicados R\$ 37.159.676,22. Se observa además que la Secretaría pasó a estar vinculada directamente a la Presidencia de la República, es decir, ya no estaba subordinada a ningún Ministerio y, por lo tanto, contaba con una dotación presupuestaria propia. Una hipótesis que puede ser levantada es que la política de derechos humanos fue sometida, así como otros órganos del gobierno, a limitaciones técnicas y presupuestarias -lo que puede haber perjudicado mucho su actuación. Aún con estatus de Ministerio, la SEDH sufrió las consecuencias directas de la política económica adoptada por el gobierno, de contención de gastos y superávit primario.

En relación a la distribución de recursos, llama la atención la desproporcionada inversión realizada en el Distrito Federal, que corresponde al 17% de las inversiones realizadas entre 2002 y 2004. Aún más, es importante mencionar que a pesar de que algunos convenios firmados en el Distrito Federal tuvieron un alcance nacional, como el *Disque-Racismo* y algunos programas de combate a la tortura, la gran mayoría de ellos tuvo una incidencia local y, además, tuvo como contrapartes al Ejecutivo y al Poder Judicial del Distrito Federal.

No se puede afirmar, por los convenios firmados y por la distribución de los recursos en los estados, que haya algún tipo de afiliación o afinidad partidaria entre la SEDH y las contrapartes de los convenios. No obstante, se puede afirmar que la distribución de recursos sigue la misma lógica de siempre: los grandes centros urbanos son los más beneficiados.

En relación a las líneas financiadas, se observa que gran parte de los recursos se destinó a programas orientados hacia niños, niñas y adolescentes. Muy poco, o prácticamente nada, fue invertido en trabajo in-

fantil, abuso y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, y al trabajo en condiciones de esclavitud, temas que han sido anunciados como prioridad por el gobierno federal.

Para finalizar, es importante resaltar la pérdida del estatus de Ministerio de la SEDH en julio del año 2005, por lo que pasó a responder a la Secretaría General de la Presidencia de la República y a su Ministro. Tal rebajamiento, unido a la disminución de inversiones, puede estar reflejando la falta de prioridad de los derechos humanos en la agenda gubernamental de Lula.

IX. Policía, fuerzas armadas y democracia en Brasil¹

En la década de 1990, varios países de América Latina finalizaron la transición del autoritarismo a la democracia y comenzaron, entonces, a centrar su atención en las tareas de consolidación democrática. El declive de la polarización política e ideológica que marcó la era de la Guerra Fría facilitó la consolidación de la democracia en la región, sin embargo, otras tendencias hicieron de éste un proceso problemático o, por lo menos, difícil: la crisis fiscal del Estado y los programas de reestructuración económica en Brasil, Argentina y México durante las décadas de 1980 y 1990, y; el aumento del crimen y la violencia en Brasil, México, Colombia y Perú, asociado con problemas de pobreza e inequidad y la expansión del crimen organizado y el tráfico de armas y drogas.

Una revisión de la literatura sugiere que el proceso de consolidación democrática fue más difícil en América Latina que en el sur de Europa. Entre los principales obstáculos de la consolidación democrática en América Latina destacan los altos grados de desigualdad económica y social; un sistema de partidos debilitado y Estados vulnerables, y; bajos niveles de control civil y democrático sobre las fuerzas armadas y la policía (Diamond et al. 1997; Diamond, Linz y Lipset 1989, 1995; Dominguez y Lowenthal 1997; Huntington 1991; Linz y Stepan 1996; Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela 1992; O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986; Przeworski 1991, 1995).

1 Texto publicado originalmente como: "Police, Armed Forces and Democracy in Brazil", en Menachem Amir y Stanley Einstein (eds.) (2001) *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*. Huntsville, Texas: OICJ Press. p. 285-309.

Este capítulo examina un elemento problemático en los procesos de consolidación democrática latinoamericanos que ha sido relativamente ignorado en las investigaciones realizadas: el rol de las fuerzas armadas y la policía.

En América Latina, existen varios estudios sobre el rol de las fuerzas armadas en la política (Agüero 1992; Diamint 1997; Fitch 1998; Fitch y Lowenthal 1986; Goodman, Mendelson y Rial 1990; Rouquié 1987; Stepan 1973b, 1988a; Varas 1989). No obstante, existen pocos estudios sobre el rol de las fuerzas armadas en el sistema de seguridad pública y sobre la relación existente entre las fuerzas armadas y la policía, particularmente desde la perspectiva de la transición y consolidación democrática².

La separación y diferenciación entre las fuerzas armadas y la policía, la limitación del rol de las fuerzas armadas en el sistema de seguridad pública y los controles civiles y democráticos de ambas instituciones son características primordiales de los regímenes democráticos (Bayley 1985, 1994; Dahl 1989; Gatti-Domenach, Gleizal y Journés 1993; Mann 1993; Monet 1993; Tonry y Morris 1992). Sin embargo, en América Latina el Ejército todavía juega un rol central en el sistema de seguridad pública, socavando el control civil y democrático de la policía -particularmente en países donde las fuerzas armadas establecieron regímenes autoritarios y asumieron el control del gobierno y la policía en las décadas de 1960 y 1970³. Así, un desafío fundamental para las nuevas democracias de la región es delimitar el rol de las fuerzas armadas en el sistema de seguridad pública y en el desarrollo

2 Estudios sobre el rol del Ejército en el sistema de seguridad pública tienden a enfocarse en la participación de las fuerzas armadas en el control del tráfico de drogas, ver: Goodman y Mendelson (1990); Smith (1993). Para un análisis de las relaciones fuerzas armadas-policía, ver: Huggins (1991); U.S. Department of Justice, National Institute of Justice/U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (1997); Waldmann (1996); WOLA (1995).

3 Las fuerzas armadas establecieron gobiernos militares en Brasil (1964-1985), Argentina (1966-1973 y 1976-1983), Uruguay (1973-1985), Chile (1973-1989), Perú (1968-1980), Ecuador (1972-1979), Bolivia (1964-1978 y 1980-1982) y Paraguay (1954-1989). En Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá, los líderes militares organizaban frecuentemente golpes y contra-golpes de Estado y asumían el control del gobierno.

de instituciones y prácticas que aseguren el control civil y democrático de la policía (Frühling 1998; Méndez, O'Donnell y Pinheiro 1999; WOLA 1998).

El presente análisis se enfoca en la experiencia de Brasil, un país donde el Ejército aún participa extensamente en el sistema de seguridad pública; donde las funciones de las fuerzas armadas y la policía no están claramente definidas ni diferenciadas, y; donde las fuerzas de control civil y democrático de la policía no están bien consolidadas. Se examina el legado del régimen autoritario y los esfuerzos del gobierno democrático para limitar la participación del Ejército en el sistema de seguridad pública, separar y diferenciar las fuerzas armadas de la policía y establecer un control civil y democrático de la policía. El capítulo enfatiza el impacto de factores institucionales y políticos en la estructura y funcionamiento del sistema de seguridad pública, y destaca las formas en que la naturaleza del régimen autoritario precedente y el proceso de transición a la democracia han dado forma a los arreglos institucionales y políticos y a las estructuras del sistema de seguridad pública del régimen democrático.

Brasil no es un ejemplo o modelo para otros países de América Latina. Los países de la región tienen historias, instituciones y culturas muy diferentes. Sin embargo, el análisis del caso brasileño destaca algunos de los problemas que se presentan en el área de la seguridad pública y que, en mayor o menor grado, se han presentado en muchos de los países de la región en sus intentos por consolidar regímenes democráticos.

Durante el régimen autoritario en Brasil, tanto las fuerzas armadas como la policía unieron fuerzas para la represión de grupos políticos y movimientos sociales. La participación de las fuerzas armadas en la represión política fue justificada y sostenida por la doctrina de seguridad nacional, formulada y difundida por la Escuela Superior de Guerra, la cual prestaba atención a los problemas de seguridad interna y de desarrollo nacional, más que a la seguridad externa (Stepan 1971, 1973b).

La policía fue influenciada, controlada y, frecuentemente, dirigida por los militares (Pinheiro 1981, 1991b, 1991c; Silva 1990). Bajo el dominio del Ejército, la policía fue además permeada por la doctrina de

seguridad nacional: organizada y preparada principalmente para mantener el orden político y social y para reprimir los movimientos sociales y grupos políticos, más no para controlar el crimen, garantizar la aplicación de la ley y el orden y la protección de las comunidades y la ciudadanía (Chevingy 1991, 1995; Pinheiro 1996, 1997a, 1997b). La policía, en especial la militar, estaba más preocupada por regular la seguridad interna que por garantizar la seguridad pública⁴. Los problemas de la violencia policial (Americas Watch/Núcleo de Estudos da Violência 1993; Cano 1997; Chevingy 1991, 1995; Human Rights Watch/Americas 1997, 1996; Mesquita Neto 1999a; Núcleo de Estudos da Violência/Comissão Teotonio Vilela 1993, 1995; Pinheiro et al. 1991; Pinheiro 1996, 1997a, 1997b) y el crimen y la violencia en la sociedad (Adorno 1997; Caldeira 1997; Catão 1999; CEDEC 1996a, 1996b, 1997a, 1997b; Minayo 1994; Soares 1996; Souza 1994; World Bank 1997), se convirtieron en el mayor obstáculo para los procesos de transición y consolidación democrática.

Al enfrentar los crecientes problemas de crimen, violencia social y violencia por parte de la policía, durante la década de 1980 y 1990, los reformadores de la sociedad civil y, más recientemente, del gobierno federal y los gobiernos estatales, insistieron en propagar dos cambios básicos en el sistema de seguridad pública⁵:

- La separación y diferenciación entre las fuerzas armadas y la policía, incluyendo la limitación del rol de los militares en el área de seguridad pública, y;

4 En Brasil, el concepto de “seguridad pública” se refiere a la seguridad de los ciudadanos/as y de las comunidades, en el contexto de los conflictos en los cuales éstos se ven inmersos como parte de una sociedad compleja. Los conceptos de “seguridad interna” y “seguridad externa” se refieren a la seguridad del Estado, en el contexto de los conflictos en los que el Estado se ve involucrado con otras organizaciones dentro del territorio y, particularmente, otros Estados fuera del territorio.

5 Ver el proyecto para la nueva constitución presentada por la Comisión Afonso Arinos ante la Asamblea Constituyente de 1986, descrita más abajo en la sección sobre la transición a la democracia. Ver también: Câmara dos Deputados (1991, 1997b); Gabinete do Governador do Estado de São Paulo (1997); Ministério da Justiça (1997a, 1997b); Ordem dos Advogados do Brasil (1994); Presidência da República (1996); .

- La expansión de los controles civiles y democrático sobre la policía.

Los militares, sin embargo, han insistido en mantener y redefinir el rol de las fuerzas armadas en el área de seguridad interna asignando al Ejército la responsabilidad de apoyar a las organizaciones policiales en el área de la seguridad pública, particularmente, en lo referente al crimen organizado, el tráfico de drogas y de armas (Flores 1992; Ministério do Exército, Secretaria de Comunicação Social do Exército 1987; Vidigal 1989).

El compromiso consistía en aceptar la participación temporal de las fuerzas armadas en el área de seguridad pública sólo en circunstancias de emergencia, mientras las organizaciones policiales eran reformadas y mejor dotadas para la protección de comunidades y ciudadanos/as frente al crimen y la violencia (Cardoso 1994; estas ideas se ven reflejadas también en la Constitución Federal de 1988 y las Leyes Complementarias N° 97/1999 y N° 69/1991).

En este contexto, desde la transición democrática en Brasil se desarrollaron los siguientes argumentos respecto al rol de las fuerzas armadas en el sistema de seguridad pública y las relaciones entre las fuerzas armadas y la policía:

- Los gobiernos democráticos han fracasado en establecer una separación y diferenciación entre las fuerzas armadas y la policía, en limitar el rol de las fuerzas armadas dentro del sistema de seguridad pública y en consolidar un control civil y democrático sobre la policía.
- En los procesos de reforma del sistema de seguridad pública, los gobiernos democráticos han confrontado serias crisis y se han apoyado en las fuerzas armadas para mantener el orden público.
- El gobierno federal y los gobiernos estatales establecieron compromisos con las fuerzas armadas y la policía, limitando la participación de las fuerzas armadas a situaciones de emergencia. Si bien estos compromisos han permitido la contención de crisis en el cor-

to plazo, han hecho más difícil la separación y diferenciación entre las fuerzas armadas y la policía y la consolidación de controles civiles y democráticos sobre el funcionamiento de la policía en el largo plazo.

- La sociedad civil ha jugado un limitado pero importante rol en la reforma del sistema de seguridad pública, apoyando y proponiendo políticas y programas para separar y diferenciar a las fuerzas armadas de la policía, restringiendo el rol de las fuerzas armadas en el sistema de seguridad pública y consolidando el control civil y democrático sobre la policía.
- La separación y diferenciación incompleta entre las fuerzas armadas y la policía y la incertidumbre en torno al control civil y democrático de la policía contribuyen a la persistencia de la violencia policial, amenazando el éxito de políticas y programas de control del crimen y la violencia y de consolidación del régimen democrático.

Estos planteamientos ayudan a explicar las crisis del sistema de seguridad pública, la contención de estas crisis y la dificultad para resolverlas en Brasil. También ayudan a explicar los cambios y continuidades en las relaciones entre las fuerzas armadas y la policía, lo que ha facilitado la transición del autoritarismo a la democracia pero ha dificultado la consolidación del régimen democrático.

En la primera parte, el capítulo describe en mayor detalle la estructura del sistema de seguridad pública en Brasil. En la segunda y tercera parte se revisa la organización del sistema durante el régimen autoritario y los cambios y continuidades en el sistema durante la transición a la democracia. La cuarta sección analiza los obstáculos de la reforma, mientras que la última sección se centra en los prospectos de reforma para los sistemas de seguridad pública y las relaciones entre las reformas del sistema de seguridad pública y la consolidación de la democracia en Brasil.

El sistema de seguridad pública y el Estado Federal

Brasil es un Estado Federal formado por la unión de 25 estados y el Distrito Federal, por lo tanto la estructura del sistema de seguridad pública está cercanamente relacionada con la estructura federal del Estado brasileiro. Aunque en Brasil, desde la proclamación de la República en 1889, ha habido seis constituciones (1891-1934, 1937, 1946, 1967 revisada en 1969 y 1988) y distintos tipos de regímenes políticos, la estructura básica del sistema de seguridad pública no ha cambiado dramáticamente⁶.

Brasil tiene un sistema de seguridad pública pluralista. Está formado por varias organizaciones policiales (como en Estados Unidos, Canadá, Alemania, Gran Bretaña, México y Argentina) en lugar de una sola organización (como en Japón, Israel, Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Islandia, Irlanda, Grecia, Bolivia, Perú y Colombia) o dos entidades policiales (como en Francia, Italia, España, Portugal y Chile). El sistema es descentralizado y tiene dos organizaciones de policía controlados por diferentes gobiernos (como el caso de Estados Unidos, Canadá, Alemania, Reino Unido, México y Argentina) en lugar de un solo gobierno (al igual que Francia, Italia, España, Portugal, Chile, Bolivia, Perú y Colombia)⁷.

Sin embargo, tanto el pluralismo como la descentralización del sistema de seguridad pública en Brasil no son extremos, son moderados. El pluralismo es tan moderado que el país tiene docena de organizaciones policiales (como en Alemania y el Reino Unido) en lugar de tener cientos de estas organizaciones (como en Canadá) o miles de las mismas (como en los EE.UU.). La descentralización es moderada y las organizaciones de la policía son controladas por el gobierno federal y por el gobierno estatal (como en Alemania), más no por los gobiernos locales o de la ciudad (al igual que en EE.UU., Canadá y el Reino Unido).

6 Para una revisión de la historia política de Brasil, ver Skidmore (1967, 1988).

7 Para la estructura de los sistemas policiales en democracias avanzadas ver: Gatti Domech, Gleizal y Journé: (1993); Monet (1993).

Brasil tiene una policía federal relativamente pequeña, con aproximadamente 7.000 agentes, civiles, no uniformados, bajo el control del gobierno federal, responsables de investigar crímenes dentro de la jurisdicción federal, sancionar el tráfico de drogas y controlar las fronteras⁸. En oposición a Argentina, por ejemplo, que tiene también un Estado Federal, Brasil no tuvo una policía federal extensa ni una policía militar federal⁹.

Los guardias municipales son responsables de la protección de la propiedad privada, pero estos guardias no tienen autoridad de policía. Contrario a los Estados Unidos y a Canadá, Brasil no tiene policías locales controladas por gobiernos locales.

Los estados de la federación tienen como responsabilidad principal la organización de la policía y cada uno de los estados tiene dos organizaciones policiales. La policía militar, que cuenta con mayores recursos y un mayor número de agentes, es una policía uniformada, administrativa y responsable del orden público¹⁰. La policía civil, en cambio, no está uniformada, es judicial y tiene a su cargo la investigación criminal. En oposición a Francia, Italia y España, que tienen dos policías con diferentes responsabilidades territoriales y similares responsabilidades funcionales, los estados federales de Brasil tienen dos policías con los mismos compromisos territoriales y distintas funciones.

Cada uno de los 26 estados federales y el Distrito Federal tienen una policía militar y una policía civil. Para el año 2001, Brasil tenía 54 agencias de policía estatales, además de la policía federal, con 472.803

8 La policía federal se creó como Policía del Distrito Federal en 1944 y fue reorganizada como Policía Federal en 1960.

9 En Argentina, que también es un Estado Federal, hay una policía federal reforzada, con 33.000 agentes, y una policía militar, la Gendarmería Nacional, con 18.500 agentes controlados por el gobierno federal. Las provincias tienen solamente una organización policial que es responsable de mantener el orden público y desarrollar investigación criminal. La única excepción ocurre en Córdoba, donde hay dos organizaciones policiales. La provincia de Buenos Aires tiene la policía más extensa del país, con 48.000 agentes. Ver CELS (1997:9-12).

10 En Brasil, el término "policía militar" se refiere a la fuerza policial militarizada de los estados federales más no a la policía de las fuerzas armadas. Para una revisión de la historia, organización y función de la policía militar y la civil en Brasil, ver: Fernandes (1985); Holloway (1993); Kant de Lima (1994); Rocha (1991); Silva (1990).

oficiales policiales en total¹¹. El número total de oficiales de la policía militar era de 368.900 y el número total en la policía civil era de 103.903. En el Estado de São Paulo, donde funciona la policía más extensa del país, la policía militar tenía en ese momento 82.021 agentes y la policía civil contaba con 36.883 agentes.

Mientras los gobiernos estatales son responsables por la organización de la policía, el gobierno federal es responsable por la organización de las fuerzas armadas: la armada, la fuerza naval y, desde 1941, la fuerza aérea. Sin embargo, no hay una clara separación y diferenciación entre la policía y las fuerzas armadas en lo que refiere a la organización y funcionamiento del sistema policial. Las fuerzas armadas son responsables de la defensa externa y la seguridad interna. La policía es responsable de la seguridad pública y la seguridad interna.

La policía militar es considerada como una fuerza auxiliar y de reserva del Ejército, que mantiene una organización bastante centralizada, similar a la de las fuerzas armadas. Asimismo, dentro de la policía militar, y de igual forma que las fuerzas armadas, los oficiales y soldados tienen niveles educativos, entrenamientos, carreras, salarios, beneficios y derechos muy diferentes. La inequidad y el autoritarismo dentro de la policía militar reproducen y refuerzan la inequidad y el autoritarismo de las fuerzas armadas, así como de la sociedad brasilera en general. En la policía militar, como en las fuerzas armadas, la educación y el entrenamiento históricamente han enfatizado la función de seguridad interna.

La causa de esta superposición de formas de organización y funciones militares y policiales, así como el origen de la dualidad de las agencias de policía en los estados, no es el reforzamiento de los sistemas de defensa nacional y la seguridad pública o el control civil y democrático sobre las fuerzas armadas y la policía. La duplicación de los roles es un instrumento a través del cual el gobierno federal y las fuerzas armadas pueden balancear el poder de los gobiernos estatales y la policía, y viceversa. También es un instrumento a través del cual el gobierno federal y las fuerzas armadas pueden unir fuerzas para mantener el orden político y social.

11 Ministerio de Justicia, Secretaría Nacional de Seguridad Pública.

Aunque las organizaciones revolucionarias, guerrilleras o terroristas nunca tuvieron una fuerte presencia en Brasil, históricamente la seguridad interna ha sido el rol principal de las fuerzas armadas y de la policía (en lugar de la defensa externa y la seguridad pública). Dichas instituciones han sido organizadas para proteger al Estado de opositores políticos y movimientos sociales, o para reprimir conflictos políticos y sociales, más no para proteger al Estado de amenazas y ataques de otros Estados o para mantener la ley y el orden público y proteger a la ciudadanía. El régimen autoritario, entre 1964 y 1985, simplemente acentuó y llevó al extremo esta tendencia (Cancelli 1994; Pinheiro 1991a).

El régimen autoritario

En 1964, el Ejército asumió el control del gobierno federal y la expansión del rol de las fuerzas armadas en la política. Una parte importante de este proceso fue la expansión del rol de las fuerzas armadas en el área de la seguridad pública. Dicha expansión fue apoyada por acuerdos institucionales y políticas gubernamentales que mantuvieron la participación directa de las fuerzas armadas en la aplicación de la ley, la garantía del orden público y la subordinación de la policía al control militar (Castro, D'Araújo y Soares 1994a, 1994b; Skidmore 1988; Stepan 1971, 1973a).

La Constitución de 1967, estableció que las fuerzas armadas serían responsables no sólo de defender la nación sino también de mantener la ley, el orden público y la protección de los tres poderes constitucionales: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial (Constituição Federal 1967, artículo 92, párrafo 2)¹². Esta misma Constitución también establecía que la policía militar en los estados era una fuerza auxiliar y de reserva del Ejército, responsable de mantener el orden y la seguridad interna (Constituição Federal 1967, artículo 13, párrafo 4).

12 La Enmienda Constitucional N° 1 de 1969 estableció que las fuerzas armadas también eran responsables de la ejecución de la política de seguridad nacional, una responsabilidad que incluía a todas las demás (Emenda Constitucional N° 1 1969, artículo 91).

Así, el contexto institucional generó cuatro tipos de problemas para el sistema de seguridad pública:

- Ambigüedad e imprecisión en relación al rol de las fuerzas armadas y la policía;
- Conflicto entre las fuerzas armadas y la policía respecto a sus roles;
- Dificultad de coordinación entre las fuerzas armadas y la policía, y;
- Dificultad de coordinación entre la policía militar y la policía civil en los estados.

Durante el régimen autoritario estos problemas fueron minimizados por medio de la expansión del control militar sobre la policía. A través de los Decretos-Ley 317/1967 y 667/1969, el gobierno militar reorganiza la policía militar y la subordina al Ministerio de las Fuerzas Armadas. Se estableció también una división especial dentro de las fuerzas armadas para supervisar y controlar a la policía militar (Decreto-Ley 667/1969, artículos 1 y 2), y establecer las normas para su organización y movilización (Constituição Federal 1967, artículo 8). Los mismos decretos de ley establecieron que el Ministerio de las Fuerzas Armadas debía aprobar la postulación del Comandante de la Policía Militar la cual, de acuerdo a la Constitución de 1967, era realizada por los gobernadores estatales (Decreto-Ley 667/1969, artículo 6).

Este acuerdo institucional fue reforzado por las leyes de seguridad nacional que también intensificaron el rol de las fuerzas armadas en el área de la seguridad interna y la subordinación de la policía al Ejército¹³. Más aún, durante el régimen autoritario los gobernadores de los estados sistemáticamente asignaron a oficiales militares la tarea de dirigir no sólo la policía militar sino también la Secretaría de Seguridad Pública, responsable de promulgar políticas de seguridad pública y de tutelar a la policía militar y la civil (Silva 1996). En las décadas de 1960 y 1970 se formaron, bajo el mando militar, unidades especiales conformadas por militares y policías para reprimir la oposición al régimen

13 Decreto-Ley 898/1969, Ley 6.620/1978 y Ley 7.170/83.

(Arquidiocese de São Paulo 1985; Bicudo 1977; Huggins 1998; Haritos-Fontouros y Huggins 1996). En 1978, el régimen autoritario llevó al extremo el control militar de la policía y su aislamiento del ámbito civil y del control democrático. La Corte Federal Suprema transfirió de la Justicia Penal a la Justicia Militar la competencia para juzgar a oficiales de la policía militar acusados de cometer crímenes en contra de civiles¹⁴.

La centralización y concentración de poder en las fuerzas armadas minimizaron el problema de la coordinación entre las fuerzas armadas y la policía. Sin embargo, el proceso produjo distorsiones serias en el rol de dichas instituciones, y en la organización y funcionamiento del sistema de seguridad pública. Por un lado, este proceso sometió a la policía a controles militares y autoritarios en lugar de controles civiles y democráticos. Por otro, este proceso virtualmente eliminó la separación y diferenciación entre las fuerzas armadas y la policía. Las fuerzas armadas fueron organizadas no para la defensa externa sino, principalmente, para la seguridad interna. Las fuerzas policiales tampoco fueron constituidas para la seguridad pública sino, primordialmente, para la seguridad interna.

Desde la perspectiva de la aplicación de la ley y la regulación del orden público, el resultado de la militarización del sistema de seguridad pública fue una reducida efectividad policial y un incremento en la violencia por parte de la policía, pues ésta se preocupó más por conservar el control político y social que por aplicar la ley y mantener el orden público. Para ello, la policía se basó sistemáticamente en el uso y la amenaza de la violencia, particularmente en contra de miembros de clases desfavorecidas y de grupos minoritarios.

Cabe aclarar que el sistema de seguridad pública ya había sido militarizado antes de la instalación del régimen autoritario entre 1964 y 1985. No obstante, dicho régimen sostuvo y aumentó la militarización del sistema, llevándola a su máximo nivel (Pinheiro 1981, 1991a, 1991b). Por otro lado, la militarización del sistema de seguridad pública no sólo sucedió en Brasil, sino también en Argentina, Chile, Perú,

México y otros países de América Latina que, como Brasil, tuvieron regímenes autoritarios durante las décadas de 1960 y 1970. Aunque hubo diferencias significativas de un país a otro, la militarización del sistema de seguridad pública de un país facilitó y fue facilitado por la militarización de los sistemas en otros países¹⁵.

La transición a la democracia

En Brasil, la transición del autoritarismo a la democracia comenzó en 1974, cuando el presidente Ernesto Geisel inició el levantamiento de la censura de la prensa y estableció el proceso de liberalización política, conocido como “la apertura” (*abertura*). En 1982, y por primera vez desde 1964, se realizaron elecciones directas y libres para los gobiernos estatales. La oposición ganó las elecciones en nueve estados, incluyendo los estados centrales de São Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais. Entre 1984 y 1985, la oposición ganó también las elecciones indirectas a la Presidencia de la República, y un civil, José Sarney, asumió dicho cargo después de la muerte del presidente electo Tancredino Neves. La Asamblea Constituyente se reunió entre 1987 y 1988 y la nueva Constitución Federal fue promulgada en 1988. La transición a la democracia terminó en 1990 cuando Fernando Collor de Mello, el primer presidente directamente electo desde 1960, asumió la Presidencia de la República¹⁶.

El principal reto durante el proceso de transición democrática fue la desmilitarización del sistema político¹⁷ y, particularmente, la desmilitarización del sistema de seguridad pública, que constituyó un conjunto complejo de tres procesos distintos aunque interdependientes:

15 Sobre la militarización de la policía en América Latina, ver: CEL (1997); Huggins (1991); Waldmann (1996); WOLA (1995).

16 Sobre la transición a la democracia, ver: Linz y Stepan (1996); Martínez-Lara (1996); Skidmore (1988); Stepan (1988b).

17 Para una revisión de los cambios en las relaciones civil-militares durante la transición a la democracia, ver: Hunter (1997); Castro, D’Araújo y Soares (1997); Mathias (1995); Mesquita Neto (1995); Rizzo de Oliveira (1994); Skidmore (1988); Stepan (1988); Zaverucha (1994).

- La separación y diferenciación entre las fuerzas armadas y la policía, con la especialización de las fuerzas armadas en la defensa externa y la especialización de la policía en la seguridad pública;
- La limitación del rol de las fuerzas armadas en el área de la seguridad pública, y;
- El establecimiento del control civil y democrático sobre la policía.

La desmilitarización del sistema de seguridad pública inició durante el régimen autoritario y ganó fuerza con la promulgación de la Constitución Federal de 1988. Sin embargo, el alcance de este proceso ha sido limitado debido a la oposición de las fuerzas armadas, la policía militar y los partidos y grupos conservadores. Además, y quizás lo más importante, este proceso ocurrió durante un período de crecimiento del crimen y la violencia en grandes centros urbanos, lo cual sostuvo e incluso reforzó las presiones para preservar el rol de las fuerzas armadas en la seguridad pública.

El primer paso para la limitación del rol de las fuerzas armadas en el sistema de seguridad pública fue el reforzamiento de la policía, especialmente, de la policía militar. Desde 1981 hasta 1991, el número de soldados de las fuerzas armadas en la policía militar aumentó de 185.000 a 243.000, mientras que el número de soldados en las fuerzas armadas creció de 272.500 a 296.700 (Mesquita Neto 1995). En 1994, había 385.600 en la policía militar y 336.800 soldados en las fuerzas armadas (219.000 en el Ejército, 58.400 en la fuerza naval y 59.400 en la fuerza aérea) (IISS 1994).

Desde 1981 hasta 1994, el número de integrantes de la policía militar creció en un 208%, mientras que el número de miembros de las fuerzas armadas creció en un 139%. En 1994, la policía militar que en 1981 era 24% más pequeña que las fuerzas armadas las superó en un 14%. Este cambio reflejó y contribuyó a la expansión del rol de la policía y de los gobiernos estatales, y a la limitación del rol de las fuerzas armadas y el gobierno federal en la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden público.

En 1986, el presidente José Sarney estableció la Comisión Affonso Arinos para diseñar un proyecto para la nueva constitución. La comisión presentó un proyecto que de haber sido aprobado, habría alterado radicalmente la estructura del sistema de seguridad pública. Los estados federales habrían sido capaces de preservar la policía militar, manteniendo una clara separación entre ésta y las fuerzas armadas. Esta policía se habría convertido en una fuerza auxiliar de la policía civil, más no del Ejército. La policía civil pasaría a ser responsable de garantizar la seguridad pública, y las fuerzas armadas habrían tenido a su cargo la defensa externa y el orden constitucional. Más aún, el gobierno federal y el Ejército tendrían la autoridad de establecer control sobre la policía sólo en situaciones excepcionales: tras una declaración de guerra, una intervención federal en los estados o en Estados de Emergencia¹⁸.

A pesar de las circunstancias, las reformas propuestas por la Comisión Affonso Arinos fueron rechazadas en la Asamblea Constituyente. Las fuerzas armadas, la policía militar y los partidos conservadores se opusieron sistemáticamente a ellas bajo el argumento de que la policía no era lo suficientemente fuerte y requería de la asistencia militar para controlar el crimen organizado y, particularmente, el tráfico ilegal de drogas y armas¹⁹.

La Constitución Federal de 1988, estableció las bases institucionales para el nuevo régimen democrático y para la organización y funcionamiento del sistema de seguridad pública. Esta constitución, por primera vez en la historia brasilera, introdujo conceptos de defensa nacional y seguridad pública, distinguiendo y diferenciando los roles de las fuerzas armadas y de la policía. Cuenta con un capítulo dedicado a la seguridad pública, que se enfoca en la policía federal y la policía ci-

18 Para acceder al texto del proyecto constitucional elaborado por la Comisión Affonso Arinos, ver *Folha de São Paulo*, "Guia da Constituinte", Edição especial, 19 de septiembre de 1986.

19 Ver: Assembléia Nacional Constituinte, Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (1987); Assembléia Nacional Constituinte, Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Sub-comissão da Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança (1987).

vil, la policía militar y las guardias municipales. Hay también un capítulo separado sobre las fuerzas armadas y otro capítulo sobre los Estados de Emergencia. Estos tres capítulos han sido agrupados bajo el título dedicado a la defensa del Estado y las instituciones democráticas (Constituição Federal 1988, artículos 136-144). La constitución también extendió las facultades del Poder Judicial, del Congreso Nacional y de la Presidencia en lo referente al control de las fuerzas armadas, así como las prerrogativas del Judicial, las Asambleas Legislativas y los gobiernos estatales respecto al control de la policía. Adicionalmente, la constitución asignó a los fiscales la responsabilidad del control externo de las actividades de la policía (Constituição Federal 1988, artículo 129, párrafo 7).

Esta constitución, al igual que previas constituciones, asignó a las fuerzas armadas, además del trabajo de defensa nacional, la responsabilidad de aplicar la ley, mantener el orden y proteger los poderes constitucionales (Constituição Federal 1988, artículo 142). La diferencia es que la Constitución de 1988 establece explícitamente que las fuerzas armadas están autorizadas a salvaguardar la ley y el orden público, sólo bajo pedido de los poderes constitucionales. La Ley Complementaria N° 69/1991 y, subsecuentemente, la Ley Complementaria N° 97/1999 establecieron explícitamente que esta participación puede darse sólo bajo la dirección del Presidente de la República y luego de que las fuerzas policiales demostraran incapacidad para mantener el orden público.

Con la aprobación de esta nueva constitución la responsabilidad de la seguridad pública se asignó explícitamente a la policía federal, la civil, la militar y las guardias municipales. Adicionalmente, se traspasó el control de la policía civil y militar a los gobiernos estatales.

Incluso así, se mantuvieron la cláusulas que establecen que la policía militar sirve de reserva y fuerza auxiliar del Ejército, y que la organización y funcionamiento de la policía militar sea regulada por el gobierno federal (Constituição Federal 1988, artículo 144, párrafos 1 y 8). Así, las fuerzas armadas continúan siendo responsables por la seguridad pública de forma regular, no sólo en casos excepcionales de guerra, intervención federal y Estados de Emergencia -como propuso la

Comisión Affonso Arinos. El presidente puede determinar la movilización de las fuerzas armadas para mantener la ley y el orden, independientemente del Congreso Nacional o el aparato judicial, siempre y cuando la policía sea realmente o sea percibida como incapaz de preservar la seguridad pública.

En consecuencia, la Constitución de 1988 reflejó y se estuvo un proceso gradual de separación y diferenciación entre las fuerzas armadas y la policía, al asignar la responsabilidad de la seguridad pública a la policía y la responsabilidad de la defensa nacional a las fuerzas armadas. La mayor parte del personal policial se encuentra en la policía militar, la cual continúa siendo una fuerza auxiliar y de reserva del Ejército, y, por lo tanto, sujeta constantemente a regulaciones y controles militares —ya no sólo en situaciones excepcionales. En muchos estados, los generales o coroneles del Ejército son todavía asignados para dirigir la policía militar y la Secretaría de Seguridad Pública.

En 1996, el presidente Fernando Henrique Cardoso comenzó a implementar políticas diseñadas para reforzar las normas de la nueva constitución y delimitar el rol de las fuerzas armadas en el área de seguridad pública, anunciando la Política de Defensa Nacional. Esta política definió el rol de las fuerzas armadas en torno a los problemas de defensa externa y paz internacional. Restringió la actuación de las mismas, dentro del área de seguridad pública, a situaciones excepcionales y temporales bajo el control de autoridades civiles y al apoyo de las operaciones policiales en lugar de su control y dirección, particularmente en la región amazónica y en lo referente al control del tráfico ilegal de drogas y armas. En 1999, el presidente reforzó esta política a través de la creación del Ministerio de Defensa y la subordinación del Ejército, la fuerza naval y las fuerzas aéreas a dicho ministerio, en junio de 1999.

Desde la transición a la democracia, las fuerzas armadas se han concentrado más en la defensa nacional y la policía ha vinculado más su atención sobre la seguridad pública. Tanto las fuerzas armadas como la policía están más sujetas al control civil y de los gobiernos democráticos. Igualmente, la participación de las fuerzas armadas en el sistema de seguridad pública es más limitada de lo que fue durante el régimen

militar. Sin embargo, esta participación, directa e indirecta, de apoyo a la policía es todavía frecuente y permanente, en lugar de temporal y excepcional, como en las democracias consolidadas.

De esta manera, entre noviembre de 1994 y mayo de 1995 el gobierno federal y el gobierno estatal desarrollaron la “Operación Río”, en la cual las fuerzas armadas fueron desplegadas como soporte de las operaciones policiales en contra de organizaciones criminales y el tráfico de drogas, y de actividades de control de corrupción y violencia policial en el Estado de Río de Janeiro (Caldeira 1995; Soares 1996). Desde 1985 hasta 1997, las fuerzas armadas intervinieron en al menos 50 ocasiones en varios estados, principalmente para apoyar las operaciones policiales, aunque también, para inmovilizar las crisis policiales y los motines –como la huelga de la policía federal en 1994 y las huelgas de la policía civil y militar en 1997.

En esta línea, la Tabla 1 muestra que la participación directa de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad pública se ha incrementado entre 1985 y 1997. La colaboración de dicha institución en el control de las huelgas disminuyó, pero su participación en la aplicación de la ley, la preservación del orden y el control de protestas masivas incrementó, particularmente en los sectores rurales. Además, las fuerzas armadas han participado en el control de crisis y rebeliones de la policía, que comenzaron cuando agentes de esta institución, que no les permite hacer huelgas, organizaron movilizaciones en contra de políticas gubernamentales y exigieron alzas en los sueldos. Entre 1994 y 1997, las fuerzas armadas intervinieron para controlar crisis policiales: al menos cuatro rebeliones realizadas durante el gobierno de Itamar Franco (1993-1994) y nueve durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1997).

Tabla 1
Participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública,
Brasil 1985-1997

Año	Aplicación de la ley	Preservación del orden	Manifestaciones	Huelgas	Crisis policiales
1985					
1986			1	1	
1987				1	
1988				1	
1989					
Total Sarney	0	0	1	3	0
1990	1				
1991	1				
1992		1			
Total Collor	2	1	0	0	0
1993		1	1		2
1994	1		2		2
Total Itamar	1	1	3	0	4
1995	1			1	1
1996	5		2		1
1997	7	3	6		7
Total Cardoso	13	3	8	1	9
Total	16	5	12	4	13

Fuentes: *Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, O Globo, Jornal do Brasil, Veja* ItoÉ.

Obstáculos institucionales a la reforma

Desde la transición a la democracia en Brasil, se han producido cambios significativos en relación a la separación y diferenciación entre las fuerzas armadas y la policía y en cuanto al establecimiento de un control civil sobre la policía. Aún así, las fuerzas armadas todavía ejercen una importante influencia sobre la policía, especialmente sobre la policía militar.

Existen por lo menos cuatro normas institucionales que dificultan la desmilitarización del sistema:

- Primero, la norma según la cual las fuerzas armadas son responsables no sólo de la defensa nacional sino también del mantenimiento de la ley y el orden (Constituição Federal 1988, artículo 142 y Ley Complementaria N° 69/1991). Esta regla, a pesar de las limitaciones impuestas a dicha participación, todavía provee un amplio espacio para la actuación de las fuerzas en la seguridad pública, como se demuestra en la Tabla 1.
- Segundo, la norma que dispone que los estados deben contar con fuerzas policiales militares y que éstas deben actuar como fuerzas auxiliares y de reserva del Ejército (Constituição Federal 1988, artículo 144, especialmente los párrafos 5 y 6).
- Tercero, y relacionada al punto anterior, la norma según la cual la organización y funcionamiento de las fuerzas policiales militares está sujeta a reglas federales y militares (Decreto-Ley 667/1969, artículo 22, ítem XXI).
- Cuarto, la norma que dispone que los estados en los cuales la policía militar tiene más de 20.000 agentes pueden hacer uso de la Justicia Militar para juzgar a los oficiales de dicha policía. En 1996, el Congreso Nacional aprobó una ley que transfiere de la Justicia Militar al sistema de Justicia Penal la responsabilidad de juzgar a los oficiales acusados de homicidio. Sin embargo, esta ley permite todavía que la Justicia Militar se responsabilice de juzgar a oficiales acusados por otros crímenes, contribuyendo a mantener la expectativa de impunidad en relación a la policía militar.

Estas cuatro normas dificultan la reforma del sistema de seguridad pública debido a que limitan el alcance de la reorganización y redefinición del rol de la policía al igual que la integración de la policía militar y la policía civil; también subestiman el control civil y democrático de la policía, y; finalmente, obstaculizan la reducción de la violen-

cia policial y el incremento de la efectividad y legitimidad policial en la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden público.

En el Estado de São Paulo, el único estado que recopila y publica información sobre violencia policial, el número de civiles asesinados por la policía bajó de 1.086 en 1991 y 1.458 en 1992 a 420 en 1993, 550 en 1994, 661 en 1995 y 436 en 1996; sin embargo, el número de civiles asesinados por la policía continúa siendo extremadamente alto en comparación al número de civiles asesinados por la policía en las democracias consolidadas. Incluso, las cifras incrementaron nuevamente de 466 en 1997 a 546 en 1998 y 647 en 1999 (Ver Tabla 2, ver también Tabla 6 del capítulo XI de este volumen; este tema se desarrolla en el próximo capítulo).

Tabla 2 Número de civiles muertos por la policía, Estado de São Paulo 1990-1999					
Año	1990	1991	1992	1993	1994
Civiles asesinados	595	1086	1458	420	550
Año	1995	1996	1997	1998	1999
Civiles asesinados	661	436	466	546	647
Fuente: São Paulo, Secretaría Estatal de Seguridad Pública.					

En este contexto, para que exista continuidad en las reformas del sistema de seguridad pública se requerirá cambios significativos en las normas constitucionales. En esa línea, se plantearon al menos cuatro propuestas importantes en el Congreso Nacional.

Hélio Bicudo, diputado federal del Estado de São Paulo, propuso una enmienda que, de haber sido aprobada, habría desmilitarizado el sistema de seguridad pública a través de la abolición de la policía militar y la justicia militar, y la separación y diferenciación completa entre la policía y las fuerzas armadas. Bicudo propuso la enmienda en 1991 (Câmara dos Deputados 1991).

En abril de 1997, el gobernador del Estado de São Paulo, Mário Covas, propuso otra enmienda constitucional que, de haber sido aprobada, habría transferido de la policía militar a la policía civil la responsabilidad de mantener el orden público (Gabinete do Governador do Estado de São Paulo 1997). Aunque reducida, la policía militar habría permanecido en los estados para controlar eventos públicos, protestas masivas, prisiones, escuelas, bosques, así como para regular el tráfico, los cuerpos de bomberos y la defensa civil. Además, esta enmienda habría otorgado a la policía militar la responsabilidad no sólo de velar por el orden público sino también de garantizar la “seguridad interna”.

En agosto de 1997, el presidente Fernando Henrique Cardoso y el Ministro de Justicia, Iris Rezende, propusieron una enmienda constitucional que buscaba proveer a los estados autonomía para decidir sobre la preservación o extinción de la policía militar (Câmara dos Deputados 1997b). Sin embargo, de acuerdo a esta propuesta la policía militar habría continuado siendo una reserva y fuerza auxiliar del Ejército, organizada de acuerdo a reglas federales y militares y, al igual que en la propuesta hecha por el gobernador Mário Covas, habría sido responsable no sólo de mantener el orden público sino también de la “seguridad interna”.

Zulaiê Cobra Ribeiro, diputado federal del Estado de São Paulo y vocero de la Comisión Especial para Examinar Cuestiones de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados propuso una nueva enmienda constitucional en junio de 1998. Como la enmienda constitucional propuesta por Bicudo en 1991, la de Ribeiro, de haber sido aprobada, habría eliminado en los estados federales el estatus militar de la policía uniformada y su relación con el Ejército. Habría separado y diferenciado a la policía de las fuerzas armadas, pero, al igual que las propuestas presentadas por Bicudo, Covas y Cardoso, ésta no habría cambiado el rol constitucional de las fuerzas armadas ni limitado su rol en la aplicación de la ley y la preservación del orden público²⁰.

20 Ver: Câmara dos Deputados, Comissão Especial com a Finalidade de Examinar a Questão da Segurança Pública no País (1998).

El Congreso Nacional nunca votó por las enmiendas constitucionales mencionadas anteriormente. Sin embargo, en febrero de 1998, bajo la presión de las fuerzas armadas y la policía militar, el Congreso aprobó una enmienda constitucional que transformó el estatus de los soldados de las fuerzas armadas de “sirvientes públicos” a “militares de las fuerzas armadas”, mientras que los agentes de la policía militar pasaron de ser “agentes de policía militar” a ser “militares de los estados”. Así, la enmienda constitucional reforzó el estatus militar de los oficiales en la policía militar y complicó aún más la desmilitarización del sistema de seguridad pública²¹.

Perspectivas para la reforma

La consolidación de la democracia requiere no sólo que se limite el rol de las fuerzas armadas en el gobierno y la política, sino también la definición del rol de las fuerzas armadas en el sistema de seguridad pública. Los acuerdos institucionales existentes y las políticas gubernamentales no han apoyado este proceso. A pesar de que se han producido cambios importantes desde la transición a la democracia, estos cambios no han sido suficientes para separar y diferenciar claramente a las fuerzas armadas de la policía, y delimitar efectivamente el papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública. El resultado es la persistencia de la influencia, supervisión y control militar sobre la policía, estrategias represivas en la aplicación de la ley penal y el mantenimiento del orden y la continuidad de la violencia por parte de la policía, particularmente en contra de miembros de grupos minoritarios y de bajos recursos.

Las fuerzas armadas, la policía militar y grupos conervadores han bloqueado exitosamente las propuestas que han buscado cambiar la estructura básica del sistema de seguridad pública, presentadas ante la Asamblea Constituyente, las Comisiones Legislativas establecidas en el Congreso Nacional y las Asambleas Legislativas.

21 Ver: Câmara dos Deputados (1997a).

En los últimos años, sin embargo, los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales, como la Comisión de Derechos Humanos Teotonio Vilela en São Paulo, Amnistía Internacional y el Centro de Justicia y Leyes Internacionales, han jugado un importante papel en la denuncia de la violencia policial y la baja efectividad de la institución en la garantía de la seguridad pública. Centros de investigación como el Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo (NEV-USP)²² y el Instituto para el Estudio de la Religión en Río de Janeiro (ISER), han estudiado y propuesto reformas con el objeto de reducir la violencia policial y, paralelamente, incrementar su efectividad.

El NEV-USP, con la colaboración de organizaciones no gubernamentales y gubernamentales elaboró el proyecto del Programa Nacional de Derechos Humanos, presentado por el presidente Fernando Henrique Cardoso en mayo de 1996 (Presidência da República 1996). También, se elaboró el proyecto para el Programa de los Derechos Humanos en el Estado de São Paulo, presentado por el gobernador Mário Covas en septiembre de 1997 (Governo do Estado de São Paulo 1997). Ambos programas se enfocan ampliamente en cuestiones de seguridad pública y apoyan el establecimiento de modelos de policía comunitaria y de rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de la policía, como estrategias para reducir la violencia policial y mejorar el desempeño de la policía en la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden (Affonso y Mesquita Neto 1998; Mesquita Neto 1999b; Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo 1997, 1998, 1999a).

Asimismo, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, los estados de São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais y Pará establecieron una Defensoría del Pueblo (*Ouvidoria de Polícia*) independiente que recepta quejas de los ciudadanos y monitorea la investigación de faltas cometidas por la policía. El Estado de São Paulo, por su parte, ha implementado también un programa de policía comunitaria a lo largo del estado.

A pesar de la creciente participación y presión de la sociedad civil, los cambios en la organización y funcionamiento del sistema de seguridad pública son todavía limitados. Los gobiernos democráticos continúan buscando el apoyo de las fuerzas armadas para contener las crisis del sistema -crisis que no son resueltas o incluso son generadas por la policía. De esta manera, el apoyo de las fuerzas armadas ha ayudado a los gobiernos democráticos a detener las crisis del sistema de seguridad pública en el corto plazo. Así, se han reforzado los acuerdos institucionales y las políticas gubernamentales que limitan las reformas y la desmilitarización del sistema de seguridad pública, tanto necesaria para resolver estas crisis en el largo plazo.

Desde la transición a la democracia, los gobiernos democráticos han buscado delimitar, y al mismo tiempo preservar, la participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública. Apoyan la reforma y la desmilitarización de este sistema, lo cual es necesario para la consolidación de la democracia en el largo plazo. No obstante, ante las crisis del sistema de seguridad pública y la oposición conservadora en el Congreso Nacional y las Asambleas Legislativas, los gobiernos democráticos aceptan la participación de las fuerzas armadas en el sistema de seguridad pública como estrategia de supervivencia política en el corto plazo.

La pregunta es hasta qué punto podrán los gobiernos democráticos reformar y desmilitarizar el sistema de seguridad pública en el largo plazo si dependen de las fuerzas armadas en el corto plazo. La reforma y la desmilitarización de la seguridad pública es un proceso de largo aliento.

- Si los gobiernos democráticos restringen la participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública, aumentan las posibilidades de reforma y desmilitarización del sistema en el largo plazo, aunque también incrementa el riesgo de que se produzcan crisis en el corto plazo.
- Si los gobiernos democráticos aceptan la participación de las fuerzas armadas en el sistema de seguridad pública reducen el riesgo de

generar crisis en el corto plazo, aunque también reducen las posibilidades de reforma y desmilitarización en el largo plazo.

Frente a este dilema, los gobiernos democráticos continúan apoyándose en las fuerzas armadas para reducir el riesgo de que se produzca, en el corto plazo, una crisis en el sistema de seguridad pública, por lo que han abandonado o pospuesto temporalmente el proyecto de reforma y desmilitarización. Esta estrategia ha facilitado el control de las crisis en el sistema de seguridad pública durante el periodo de transición a la democracia, pero también ha obstruido el proceso de reforma y desmilitarización en la época de consolidación democrática.

En este contexto, se requiere hacer más investigación sobre políticas y estrategias que otros gobiernos democráticos han adoptado y que pueden adoptar para reconciliar el conflicto entre la reforma y la desmilitarización en el largo plazo y el control de las crisis del sistema de seguridad pública en el corto plazo. En especial, es necesario realizar estudios sobre las oportunidades y riesgos que plantean las reformas policiales en democracias emergentes, particularmente en reformas dirigidas al establecimiento de modelos de policía comunitaria y mecanismos de rendición de cuentas por parte de la policía. Estas reformas, apoyadas por la labor de organizaciones no gubernamentales, pueden reducir la violencia ejercida por la policía, incrementar la efectividad policial y limitar el nivel de dependencia en las fuerzas armadas que tiene el gobierno en el ámbito de la seguridad pública. Sin embargo, éste tipo de reformas no excluyen la necesidad de promover reformas constitucionales que dependen en mayor medida del apoyo de los gobiernos y los partidos.

XI. La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación¹

El 10 de diciembre de 1997, la policía militar brasileña adoptó el modelo de policía comunitaria como una filosofía y estrategia de organización y anunció un plan para su implementación en el Estado de São Paulo. Se trata de un nuevo método de vigilancia y una forma de mejorar los servicios policiales con el fin de reducir la delincuencia y el desorden y de acrecentar la seguridad de la ciudadanía y la calidad de vida de la comunidad. También se utilizó como un medio de auto reforma que permitiría a la policía militar transformarse en una organización dedicada a “la protección de los derechos de la ciudadanía y la dignidad humana”².

Inspirada en la experiencia de Estados Unidos, Canadá, Japón e Inglaterra, la policía militar asignó a sus oficiales la responsabilidad de establecer asociaciones con grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales, con el fin de puntualizar y resolver problemas con efectos en la seguridad y en la calidad de vida de la ciudadanía. *Community Policing: How to Get Started*, la obra de Trojanowicz y Bucqueroux (1998) que había sido traducida al portugués por la policía militar del Estado de Río de Janeiro, se convirtió en una guía para la implementación de la policía comunitaria en el Estado de São Paulo³.

El modelo de policía comunitaria se había ensayado antes en algunas ciudades del interior del estado, particularmente en Ribeirão Preto, situada a 318 kilómetros al noroeste de São Paulo, y en algunos ba-

1 Texto publicado originalmente en Hugo Frühling (ed.) (2004) *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, DC: BID. p.109-137.

2 Nota de instrucción PM3-004/02/97, 10 de diciembre de 1997.

3 Ver la experiencia de policía comunitaria en Río de Janeiro en 1994-1995, en Muniz et al. (1997) y Musumeci et al. (1996).

rrios de la ciudad de São Paulo. En 1993, el consejo comunitario de la policía militar preparó un documento titulado “Proyecto Policía Comunitaria”, en el que esbozaba una propuesta para la implementación de la policía comunitaria en el Estado de São Paulo. En el mismo sentido, el plan estratégico de la policía militar para el período 1996-1999 tenía una sección que se concentraba en la relación entre la policía y la comunidad. Sin embargo, sólo en 1997, al confrontar una crisis en el largo proceso de deterioro de ese vínculo, la policía militar adoptó el modelo de policía comunitaria como una filosofía y una estrategia de organización.

Este capítulo tiene por objeto evaluar la ejecución y los resultados de la policía comunitaria en el Estado de São Paulo, poniendo énfasis en las cuestiones por resolver y en las estrategias que puedan adoptarse para consolidar este modo de vigilancia. Se hace aquí una descripción del contexto en que surgió, sus orígenes y proceso de implementación, se presentan los resultados y problemas pendientes y, por último, se analizan sus perspectivas.

La evaluación se hizo con el método de estudios de casos. Se basó, asimismo, en los resultados del trabajo del autor durante casi cuatro años de observación de la experiencia de policía comunitaria en São Paulo, en su calidad de investigador principal del Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo (NEV-USP)⁴ y participante en la Comisión Estatal de Policía Comunitaria⁵, así como en visitas a las unidades de policía que han puesto en práctica la policía comunitaria, en entrevistas y conversaciones con los principales protagonistas, en el estudio de documentos y en estadísticas, informes de investigación y artículos de prensa.

Otros estudios en los que se comparan la implementación y los resultados de la policía comunitaria en diferentes países de América Latina, en distintos estados del Brasil y en diversas ciudades del Estado de São Paulo deben servir de complemento a éste y permitir una mejor

4 Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo.

5 En un principio, la Comisión de Policía Comunitaria se llamó Comisión de Asesoramiento para la Implementación de la Policía Comunitaria. En el año 2000, se reestructuró y cambió su nombre por el de Comisión Estatal de Policía Comunitaria.

comprensión de los éxitos y fracasos de la policía comunitaria y de las estrategias que amplían sus posibilidades de consolidación en São Paulo. El autor espera que este trabajo sirva de incentivo para que otros perfeccionen o, si fuera necesario, refuten sus conclusiones.

Al centrar la atención en los problemas que es preciso resolver y las estrategias que se pueden adoptar para consolidar la policía comunitaria, se destacan tres hechos que se deberá tener en cuenta para evaluar los éxitos y las dificultades de la experiencia que a continuación se describe: 1) la puesta en práctica y la consolidación de la policía comunitaria son procesos extremadamente complejos, difíciles e inciertos, particularmente en las nuevas democracias; 2) no hay soluciones unilaterales para estos problemas, pues ni la policía, ni la comunidad, ni los expertos tienen la llave maestra de la policía comunitaria, y; 3) se pueden encontrar soluciones, pero solamente si los políticos, la comunidad y los expertos exponen los problemas con claridad, los discuten con franqueza y los abordan con toda seriedad.

Contexto: nuevos problemas, viejas instituciones

Según datos publicados en 1998, el Estado de São Paulo tenía una población de 35.410.587 habitantes, de los cuales 93,3% se ubicaba en las zonas urbanas y 6,7% en las rurales. La Región Metropolitana de São Paulo (RMSP) concentraba 48,4% de la población total del estado (Tabla 1).

Tabla 1			
Distribución de la población, Estado de São Paulo 1998			
	Nº de habitantes	%	
Zonas urbana	33.034.138	93,3	
Zonas rurales	2.376.449	6,7	
Total	35.410.587	100,0	
Región Metropolitana de São Paulo	17.148.046	48,4	

Fuente: IBGE, 1998.

El índice de delincuencia, que comprende los delitos violentos, ha aumentado casi continuamente desde la década de 1970 (Pinheiro et al. 1998). La tasa de homicidios en el estado alcanzó a ser de 39,7 por cada 100 mil habitantes, muy superior a la tasa nacional de 24,76/100 mil⁶. En la RMSP, esta proporción ascendió a 59,3/100 mil (Secretaría de Estado da Saúde de São Paulo 1998), con una distribución de homicidios muy desigual: 111,52/100 mil en Jardim Ângela, en la zona periférica meridional de la ciudad de São Paulo, frente a 2,65/100 mil en Perdizes, en la región central (CEDEC 1996a).

Brasil es un Estado Federal y la responsabilidad de la seguridad pública está dividida entre el gobierno federal, los estados y los municipios. La estructura básica del sistema de seguridad pública se conformó durante el régimen autoritario (1964-1985), cuando el problema de la delincuencia no era tan agudo y el gobierno y la policía estaban más preocupados por el control de los movimientos sociales y por los adversarios políticos que por el de la delincuencia (para una descripción detallada de este sistema, ver el capítulo IX de este volumen).

Orígenes de la crisis institucional

La transición a la democracia, la entrada en vigor de la Constitución Federal de 1988 y la ratificación de los principales tratados internacionales de derechos humanos promulgados al comienzo de los años noventa cambiaron las expectativas con respecto a la policía. Al contrario de lo sucedido durante el régimen autoritario, hoy en día se espera que la policía cumpla con las normas democráticas, respete el Estado de Derecho y los derechos humanos y preste servicio imparcial a todos los ciudadanos.

6 Tasa de homicidio en São Paulo en 1998 y tasa de homicidio en Brasil en 1996, según la Secretaría de Estado da Saúde de São Paulo, ver: <http://www.saude.sp.gov.br>. En 1997, la tasa de homicidio en São Paulo fue de 36,10/100 mil habitantes: 67,38/100 mil hombres y 5,84/100 mil mujeres; 57,49/100 mil personas de 15 a 49 años de edad.

También se espera que la policía sea más efectiva y eficiente en el control de la delincuencia. Por una parte, la transición a la democracia coincidió no sólo con un aumento de la delincuencia, sino también con el surgimiento de nuevos tipos de delitos, particularmente modalidades de crimen organizado. La sociedad y el gobierno comenzaron a ver cada vez más a la policía como una institución encargada de detener la delincuencia y ya no como un medio de control de los movimientos sociales y de los adversarios políticos. Por otra parte, las limitaciones del presupuesto estatal y la intensificación del uso de nuevos enfoques liberales para abordar problemas sociales no sólo contribuyeron a la expansión de los servicios privados de seguridad, sino que también aumentaron la presión ejercida sobre la policía para que fuera más productiva e “hiciera más con menos”.

A pesar de las cuantiosas inversiones, los cambios en las instituciones y las prácticas, y la mejora en los servicios prestados en los decenios de 1980 y 1990 la policía no ha podido satisfacer esas expectativas. Enfrentados a crecientes problemas de legitimidad, efectividad y eficiencia, así como de remuneración insuficiente, los agentes de policía comenzaron a desplazarse en número cada vez mayor de la seguridad pública a la privada, vinculándose laboralmente a esta última, además de conservar su empleo regular en la policía militar y en la civil. La práctica de tener un segundo empleo en seguridad privada es ilegal, a pesar de ser aceptada por funcionarios públicos y oficiales de la fuerza pública.

En 1997, la relación conflictiva entre la policía y la comunidad llegó a un punto crítico: en el mes de marzo se filmó un video en el que aparecen varios oficiales de la policía militar golpeando a la gente y dando muerte a una persona en la Favela Naval, ciudad de Diadema, en la Región Metropolitana de São Paulo; en mayo, oficiales de la policía militar dieron muerte a tres personas que participan en la ocupación de un terreno baldío en Fazenda da Juta, en la periferia de la ciudad de São Paulo; en agosto, varios oficiales de la policía militar que trabajaban como guardias de seguridad privados secuestraron y mataron a un niño de 8 años, hijo de su patrón, Yves Ota. Ese mismo año,

En septiembre de 1997 se anunció el Programa Estatal para los Derechos Humanos, que incluyó la propuesta de policía comunitaria. En ese mismo mes se nombró a un nuevo comandante en jefe de la policía militar, quien sugirió inmediatamente la adopción de la policía comunitaria como una nueva filosofía y estrategia de organización y estableció una comisión con representantes de la policía militar, la policía civil, los organismos gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y varios grupos comunitarios, para ayudar a planificar e implementarla en el ámbito de la policía militar.

Menos de tres meses después del nombramiento del nuevo comandante en jefe y del establecimiento de la Comisión Estatal de Policía Comunitaria, la policía militar adoptó oficialmente esa práctica e inició su implementación en 41 compañías (9 en la ciudad de São Paulo, 10 en otras ciudades de la RMSP, 17 en el interior del estado y 5 en otras unidades especializadas)⁸.

Implementación de la policía comunitaria

En São Paulo, el movimiento hacia la policía comunitaria fue iniciado y supervisado por el alto mando de la policía militar el cual, a pesar de la crisis institucional mantuvo el control de la organización. Fue así como pudo prevenir la huelga ocurrida en varios estados, evitar la aplicación de las reformas a la policía propuestas por los gobiernos estatal y federal y por la sociedad civil y, por último, iniciar y controlar la puesta en marcha de la policía comunitaria. En tales circunstancias, su realización y consolidación dependen en gran medida del compromiso del personal directivo de la policía militar y de su capacidad para forjar alianzas entre la policía, el gobierno y la comunidad.

Aunque nunca se la definió claramente, la policía comunitaria fue relacionada con la idea de una asociación entre la policía y la comunidad con el fin de identificar y resolver problemas de seguridad pública. En un documento elaborado por la Comisión Estatal de Policía Comunitaria se la presenta como una nueva filosofía y estrategia de

8 La policía militar está organizada en comandos, batallones y compañías.

organización basada en la cooperación entre la policía y la comunidad, y orientada hacia la identificación y resolución de problemas de seguridad pública, la mejora de la calidad de vida de la población y la protección de la vida, libertad, igualdad y dignidad de todas las personas (Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Segurança Pública 1997).

Una definición vaga y ambigua contribuyó a ampliar la alianza en apoyo de la policía comunitaria y a abrir el espacio para innovaciones dentro de la policía militar. Al mismo tiempo, sin embargo, la falta de una visión clara y precisa en torno de la policía comunitaria ha minado la capacidad del liderazgo militar para planificar, vigilar y evaluar su implementación y, por ende, sus posibilidades de consolidación.

Objetivos

La policía comunitaria se adoptó como una filosofía y estrategia de organización con tres objetivos:

- Reformar a la policía militar mediante su transformación de una organización cerrada en una organización abierta a la consulta y a la colaboración con la comunidad;
- Mejorar la calidad del servicio de policía buscando una mayor efectividad y eficiencia, así como respeto por el Estado de Derecho y los derechos de los ciudadanos;
- Mejorar la seguridad pública mediante la reducción de la delincuencia, el desorden y la inseguridad en la sociedad.

La reforma de la policía militar constituye un eje central, en tanto resulta indispensable para mejorar las relaciones entre la policía, la comunidad y el gobierno, y por lo tanto para reducir al mínimo el riesgo de reformas impuestas por los gobiernos estatales y federal, así como el de la pérdida gradual de apoyo político, social y económico que pueda debilitar e incluso amenazar su existencia.

Aunque independiente, es difícil separar la reforma organizacional de los otros dos objetivos. Por una parte, es imposible consolidar tal reforma sin mejorar la calidad del servicio de la policía y la seguridad pública. Por otra parte, sin la reforma organizacional es imposible ampliar la responsabilidad y receptividad de la policía ante la comunidad y el consentimiento dado por esta última para la vigilancia policial y la participación conjunta en la resolución de problemas, que a su vez son elementos indispensables para mejorar la calidad del servicio de la policía y la seguridad pública.

Actores

En la policía militar, el apoyo para la policía comunitaria proviene principalmente de la alta dirección, es decir, oficiales con experiencia académica e internacional y nuevas generaciones que la ven como una estrategia prometedora para abordar los problemas de la seguridad pública. La resistencia y oposición provienen principalmente de oficiales en unidades de élite y de antiguas generaciones, que la conciben como una modalidad de relaciones públicas o de trabajo social y como un desvío de la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden. Lo mismo sucede con los suboficiales, que no cuentan con información sobre la policía comunitaria y notan la falta de apoyo de la alta oficialidad y de la comunidad. A pesar de la importancia de los oficiales y supervisores de línea para efectos de su implementación, la policía militar mantiene una estricta separación entre los oficiales y los suboficiales y no incluye representantes de estos últimos en la Comisión Estatal de Policía Comunitaria.

Aunque está representada en la Comisión Estatal de Policía Comunitaria, la policía civil tiene una participación muy limitada en ese campo, en gran medida como resultado del conflicto persistente entre sus efectivos y los de la policía militar y porque se la identifica como un proyecto de esta última. Sólo en julio de 2001, la policía civil creó una comisión de asistencia en la planificación y ejecución de la poli-

Los gobiernos municipales respaldan a menudo la política en marcha de la policía comunitaria mediante el establecimiento de consejos, secretarías o departamentos municipales encargados de resolver problemas de seguridad pública y de suministrar recursos financieros y materiales para sostener el financiamiento comunitario.

Medidas estratégicas

La implementación de la policía comunitaria comprende tres fases:

- Cambio en el discurso, la imagen de la policía y las expectativas en torno a ella dentro de sus propios efectivos y en la comunidad;
- Mayor nivel de comunicación y consulta entre la policía y la comunidad;
- Mayor nivel de organización, movilización y colaboración entre la policía y la comunidad.

La primera fase se ha promovido por medio de una serie de reformas en la organización y el liderazgo, que incluyen principalmente: la creación de la Comisión Estatal de Policía Comunitaria; la redefinición de la visión, misión y valores de la policía; la divulgación de información sobre la policía comunitaria; el adiestramiento de efectivos para este nuevo modo de vigilancia; la designación de unidades y oficiales de policía comunitaria, y; la creación del Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos.

La segunda fase se ha promovido por medio de reuniones sobre policía comunitaria y contactos en las esferas estatal, regional y local. En el ámbito estatal, la Comisión Estatal de Policía Comunitaria y el Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos son los principales foros para discutir este tema. En 2001, la policía militar comenzó a crear Comisiones Regionales de Policía Comunitaria. En la esfera local, varias clases de consejos comunitarios de seguridad pública, así como de foros, centros, programas y eventos ciudadanos son los principales espacios para reuniones sobre policía comunitaria.

Las unidades, las bases y especialmente los efectivos encargados de la policía comunitaria son el punto de contacto entre la policía y la comunidad. En un principio, la policía militar favoreció la construcción de bases fijas de policía comunitaria y a menudo dependió del apoyo de la comunidad para su establecimiento y mantenimiento. Después comenzó a adquirir camionetas para emplearlas como bases móviles, viendo en ello dos ventajas importantes: exigían un cuadro de personal más pequeño y podían trasladarse fácilmente de un lugar a otro si la situación así lo requería. Además, podían emplearse para averiguar si las condiciones eran adecuadas antes de construir bases fijas.

La colaboración entre la policía y la comunidad se ha promovido principalmente por medio de la organización y movilización de esta última en apoyo a la vigilancia policial y, en menor grado, a la solución de problemas. Hay muchos ejemplos de movilización de la comunidad en respaldo a la policía comunitaria: se canalizan los recursos financieros y materiales para operaciones policiales; se construyen y mantienen bases de policía comunitaria; se instalan servicios de vigilancia electrónica en espacios públicos; los voluntarios trabajan en bases de policía comunitaria y en otras instalaciones de la policía; los ciudadanos organizan campañas de vigilancia en los vecindarios y contratan a vigilantes privados y los gobiernos municipales nombran guardias municipales.

Menos común es la movilización de la comunidad en apoyo a la solución de problemas, que entraña la identificación de patrones de criminalidad y de aquellos factores que aumentan el riesgo de criminalidad y violencia, así como la ejecución de medidas para reducir el riesgo de criminalidad en determinadas zonas. Este es el caso de muchos programas que se concentran en familias, escuelas, adolescentes, drogas, armas y revitalización de espacios públicos. Un ejemplo destacado, es la intervención de la policía en la Favela Alba en la ciudad de São Paulo, la cual estaba dominada por una organización delictiva dedicada al narcotráfico. La policía militar ocupó el barrio, arrestó al cabecilla de la organización, comenzó a organizar a la población y llamó a otros organismos gubernamentales y grupos comunitarios para discutir estrategias encaminadas a mantener a las organizaciones delictivas fuera de Alba.

Alcance

Entre diciembre de 1997 y julio de 2001, la policía militar puso en práctica el modelo de policía comunitaria en 199 de las 386 unidades locales de la policía en el estado: 67 en São Paulo, 23 en otras ciudades de la RMSP y 109 en el interior (Tabla 2).

Tabla 2 Unidades de policía comunitaria, Estado de São Paulo : 001						
Áreas	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Unidades territoriales	Unidades especiales
São Paulo	9	15	16	10	50	17
RMSP	10	-	4	9	23	-
Interior	17	35	31	26	109	-
Estado de São Paulo	36	50	51	45	182	-

Fuente: Policía Militar, Estado de São Paulo.

En el mismo periodo, la policía militar estableció 251 bases de policía militar: 47 en São Paulo, 46 en otras ciudades de la RMSP y 158 en el interior del estado (Tabla 3). Además estableció 202 bases móviles de policía comunitaria: 87 en São Paulo, 51 en otras ciudades de la RMSP y 64 en el interior. Se adquirieron 32 bases móviles en 1998 y 170 en 2001 (Tabla 4).

Tabla 3 Bases de policía comunitaria, Estado de São Paulo 2001			
Área	Ciudad		Bases
CPA/M1	São Paulo Centro		5
CPA/M2	São Paulo Sur		6
CPA/M3	São Paulo Norte		12

Tabla 3 (continuación)

Área	Ciudad	Bases
CPA/M4	São Paulo Este	7
CPA/M5	São Paulo Oeste	10
CPA/M9	São Paulo Nordeste	4
CPA/M10	São Paulo Sudeste	3
Total	São Paulo	47
CPA/M6	Región ABCD	11
CPA/M7	Región Guarulhos	27
CPA/M8	Región Osasco	8
Total	RMSP	46
CPI-1	São José Campos	41
CPI-2	Campinas	28
CPI-3	Ribeirão Preto	30
CPI-4	Bauru	15
CPI-5	São José Río Preto	23
CPI-6	Santos	15
CPI-7	Sorocaba	6
Total	Interior	158
Total	Estado de São Paulo	251

Fuente: Policía Militar, Estado de São Paulo.

Tabla 4
Nuevas bases móviles de policía comunitaria,
Estado de São Paulo 1988 y 2001

Área	Ciudad	1988	2001
CPA/M1	São Paulo Centro	4	7
CPA/M2	São Paulo Sur	4	7
CPA/M3	São Paulo Norte	3	9
CPA/M4	São Paulo Este	4	15

Tabla 4 (continuación)			
Área	Ciudad	1988	2001
CPA/M5	São Paulo Oeste	3	8
CPA/M9	São Paulo Nordeste	-	7
CPA/M10	São Paulo Sudeste	-	9
CPCHOQUE	São Paulo	-	1
CMED	São Paulo	-	1
CPTRAN	São Paulo	-	4
GRPAE	São Paulo	-	1
Total	São Paulo	18	69
CPA/M6	Región ABCD	3	12
CPA/M7	Guarulhos	3	17
CPA/M8	Osasco	3	13
Total	RMSP	9	42
CPI-1	São José Campos	1	11
CPI-2	Campinas	1	12
CPI-3	Ribeirão Preto	1	6
CPI-4	Bauri	-	11
CPI-5	São José Río Preto	1	4
CPI-6	Santos	1	10
CPI-7	Sorocaba	-	5
Total	Interior	5	59
Total	Estado de São Paulo	32	170

Fuente: Policía Militar, Estado de São Paulo.

En 2001, el número de oficiales de policía que trabajaban en bases de policía comunitaria llegó a 7.305 (aproximadamente 8,3 % del total de oficiales de la policía militar): 1.956 en São Paulo, 944 en otras ciudades de la RMSP y 4.405 en el interior (Tabla 5).

Resultados de la experiencia

En 2001, hacía casi cuatro años que la policía militar había puesto en práctica la policía comunitaria, pero no había podido consolidarla. Y aunque ni la policía, ni el gobierno, ni la comunidad la cuestionaran abiertamente, sólo una minoría de efectivos la había practicado regularmente. La mayoría se había abstenido de hacerlo por falta de información y apoyo de la policía y la comunidad, dudas sobre su efectividad y preferencia por las modalidades tradicionales de policía.

La implementación de la policía comunitaria ha ampliado el grado de comunicación y consulta entre la policía y la ciudadanía en las esferas estatal, regional y local. También ha incrementado el nivel de organización y movilización de la comunidad en apoyo a la policía. Sin embargo, no se ha hecho mucho esfuerzo por organizar y movilizar a la comunidad en apoyo de la solución de problemas.

Calidad del servicio de policía

En relación con los cambios en la calidad del servicio de policía, los indicadores de importancia son el número de civiles muertos por oficiales de la policía, el número de oficiales de policía muertos en servicio, el número de quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo entre 1997 y 2000 y la forma en que la población percibe el servicio.

El número de civiles muertos por agentes de la policía militar aumentó de 435 en 1997 a 485 en 1998, a 576 en 1999 y a 767 en 2000 (76% en tres años). En el mismo periodo, el número de efectivos de la policía militar muertos aumentó de 182 en 1997 a 242 en 1998 y a 319 en 1999 (74%), pero se redujo a 205 en 2000 (35% en 1 año) (Tabla 6).

Tabla 6

Civiles muertos o heridos en manos de agentes de la policía militar y agentes de la policía militar muertos o heridos en servicio, Estado de São Paulo 1982-2000

Año	Civiles		Agentes	
	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
1982	286	74	26	897
1983	328	109	45	819
1984	48	190	47	654
1985	585	291	34	605
1986	399	197	45	599
1987	305	147	40	559
1988	294	69	30	360
1989	532	135	32	s/d
1990	585	251	107	256
1991	1.076	1.259	98	2.634
1992	1.451	1.138	124	2.521
1993	402	910	97	1.693
1994	519	1.063	147	1.892
1995	618	933	118	1.666
1996	398	1.132	170	1.472
1997	435	739	182	1.277
1998	485	923	242	1.832
1999	576	1.246	319	1.896
2000	767	1.085	205	1.413
Total	10.522	11.891	2.106	23.045

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública/NEV-USP.

El número de quejas contra oficiales de la policía militar recibidas por la Defensoría del Pueblo aumentó de 1.628 en 1997 a 1.864 en 1998, a 2.368 en 1999 y a 2.564 en 2000 (52% en tres años). Las quejas por la calidad del servicio aumentaron de 78 en 1997 a 137 en 2000 (75%). Las quejas por corrupción aumentaron de 14 en 1997 a 30 en 2000 (114%). La buena noticia es que se redujo significativamente el número de quejas por tortura, de 111 en 1997 a 37 en 2000 (66%) (Tabla 7).

Las encuestas realizadas por *Data Folha* muestran que el porcentaje de la población con más temor que confianza hacia la policía, que había aumentado de 51% en 1995 a 74% en 1997, se redujo a 66% en 1999. Asimismo, el porcentaje de la población que considera que la policía usa fuerza excesiva, que había aumentado de 44% en 1995 a 73% en 1997, se redujo a 49% en 1999. Sin embargo, las mismas encuestas muestran que el porcentaje de la población que considera que la policía es ineficiente aumentó continuamente, de 22% en 1995 a 36% en 1997 y a 43% en 1999¹¹.

La policía militar proporciona datos que muestran que el número de arrestos, decomisos de armas y drogas y respuestas de emergencia a problemas sociales aumentó considerablemente entre 1998 y 2000. El número total de delitos registrados por la policía militar aumentó de 2,43 millones en 1998 a 2,68 millones en 1999 y a 3,04 millones en 2000 (25,1%).

Tabla 7

**Quejas contra agentes de la policía militar,
Estado de São Paulo 1997-2000**

Año	1997	1998	1999	2000
Abuso de autoridad	372	410	95	216
Agresión	-	69	73	97
Amenaza	76	60	05	110
Denuncia de un crimen		3	24	46
Corrupción	14	5	6	30
Crimen contra el consumidor	-	-	-	1
Elogio/ sugerencia	11	3	-	88
Enriquecimiento ilícito	10	9	6	9
Golpiza/tortura	111	41	42	37
Fraude	2	4	8	7
Extorsión/desfalco	58	64	00	62
Facilitación de fuga	-	-	2	2
Falta de vigilancia policial	206	217	21	206
Homicidio por particular	4	-	-	-
Homicidio policial	83	246	22	312
Infracción disciplinaria	239	302	56	570
Malos ratos	-	-	1	-
Negligencia	42	36	64	36
Peculado	9	9	16	25
Prevaricato	43	33	39	62
Calidad de atención	78	106	08	137
Robo a cargo de la policía	-	-	7	9
Intento de homicidio	-	18	36	25
Tráfico de drogas por particulares	35	2	19	27
Tráfico de drogas policial	37	51	38	39
Otros	198	179	80	41
Total	1.628	1.867	2.068	2.564

Fuente: Defensoría del Pueblo, Estado de São Paulo.

Los datos presentados anteriormente muestran que la policía está trabajando más, pero no se ha comprobado que la calidad del servicio prestado haya mejorado mucho. Por el contrario, las pruebas obtenidas muestran que, a pesar de algunas mejoras en relación con 1997, su calidad sigue constituyendo un grave problema. Si la implementación de la policía comunitaria contribuyó de alguna forma a mejorarla –y se ha comprobado que esto sucedió realmente en determinadas zonas–, el efecto fue sumamente limitado y además compensado por el impacto de otros factores.

Seguridad pública

En lo que respecta a los cambios en el índice de delincuencia, violencia e inseguridad, hubo una reducción del número de homicidios, robos y hurtos en la Región Metropolitana de São Paulo en el año 2000, pero no en el interior del estado. Además, el número de robos y hurtos de vehículos aumentó en la RMSP y en el interior (Tabla 8).

La reducción del número de delitos en la RMSP a duras penas puede atribuirse a la policía comunitaria, pues es en el interior donde están la mayoría de las bases y los agentes asignados. También es en el interior, no en la Región Metropolitana, donde los agentes de policía trabajan por períodos más prolongados en determinadas unidades y zonas, lo que amplía su capacidad para establecer asociaciones con grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales.

La Secretaría de Seguridad Pública atribuye la reducción de las tasas de homicidio, robo y hurto al proceso de integración de la policía militar y civil, así como a mejoras en tecnología, información, análisis, planificación, responsabilidad y aplicación de la ley. Los especialistas académicos sostienen que la reducción de la tasa de delincuencia no indica una tendencia y podría estar relacionada con otros factores, incluso de carácter accidental, y no a mejoras en el desempeño de la policía.

Evaluaciones locales

En dos estudios se ha analizado el efecto de la policía comunitaria por medio de encuestas entre la población de las zonas donde la policía militar estableció sus bases. Y aunque estos estudios son de alcance limitado, sus resultados tienden a confirmar la idea anteriormente expuesta de que hasta ahora la policía comunitaria ha tenido muy poco efecto en la calidad del servicio prestado por la policía en la seguridad de la comunidad.

Homicidios dolosos				
	1997	1998	1999	2000
G. São Paulo	7.548	8.312	9.027	8.813
Interior	3.019	3.549	3.791	3.825
Estado	10.567	11.861	12.818	12.638
Coefficientes /100.000 habitantes				
G. São Paulo	44,61	48,47	52,00	50,19
Interior	16,80	19,43	20,22	20,35
Estado	30,29	33,49	35,05	34,76
Robos				
G. São Paulo	106.725	133.406	1.596.806	151.909
Interior	46.114	56.151	62.848	63.272
Estado	152.839	189.557	219.654	215.181
Coefficientes /100.000 habitantes				
G. São Paulo	630,68	777,69	902,06	865,13
Interior	256,62	307,34	338,99	336,69
Estado	438,02	535,1	611	591,95

Tabla 8 (continuación)				
Hurtos				
	1997	1998	1999	2000
G. São Paulo	123.614	149.579	159.936	156.588
Interior	191.944	216.219	230.208	240.364
Estado	315.558	365.798	390.144	396.952
Coefficientes /100.000 habitantes				
G. São Paulo	730,48	871,94	920,11	891,78
Interior	1.068	1.184	1.239	1.279,06
Estado	904,42	1.033	1.085	1.091,99
Robos y hurtos de vehículos				
G. São Paulo	105.585	133.376	169, 5	177.904
Interior	33.085	42.672	52.191	57.132
Estado	138.670	176.048	221,723	5.036
Coefficientes /100.000 habitantes				
G. São Paulo	623,98	777,43	975,46	1.013,18
Interior	184,09	233,57	281,06	304,03
Estado	397,42	496,92	616,83	646,58
Fuente: Secretaría de Seguridad Pública/IBGE.				

Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência, año 2000

Jardim Ângela, localizado en la zona periférica meridional de la ciudad, es uno de los distritos más violentos de São Paulo. El *Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência*, una agrupación de 200 organizaciones no gubernamentales, presionó a la policía militar para que estableciera dos bases de policía comunitaria (Jardim Ângela y Jardim Ranieri) y colaboró en su implementación en el área. En el año 2001, el Foro realizó una encuesta con 945 residentes y propietarios de almacenes y otra con 846 estudiantes, con el fin de evaluar su aplicación y resultados en la zona (Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência 2002). La encuesta hecha a propietarios de almacenes y residentes muestra lo siguiente:

- Los residentes y propietarios de almacenes que estaban a menos de 1 kilómetro de las bases de policía comunitaria sabían más sobre esta modalidad y estaban conscientes de las mejoras de la calidad del servicio prestado por la policía y de la seguridad pública, en comparación con quienes estaban a más de 1 kilómetro de dichas bases.
- Cerca de las bases de policía comunitaria, 84% de los propietarios de almacenes y 66% de los residentes estaban enterados del programa, en comparación con 74 y 60%, respectivamente, de quienes estaban a más de 1 kilómetro.
- Cerca de las bases de policía comunitaria, 78% de los propietarios de almacenes y 65% de los residentes consideraban que ésta mejoraba la seguridad de la zona, en comparación con 64 y 50%, respectivamente, de quienes estaban a más de 1 kilómetro.
- Cerca de las bases de policía comunitaria, 73% de los propietarios de almacenes y 60% de los residentes dijeron que ésta facilitaba el contacto con la policía, en comparación con 58 y 51%, respectivamente, de quienes estaban a más de 1 kilómetro.
- Cerca de las bases de policía comunitaria, 71% de los propietarios de almacenes y 59% de los residentes dijeron que ésta mejoraba el trato dado por la policía a la población, en comparación con 47 y 43%, respectivamente, de quienes estaban a más de 1 kilómetro.
- La mayor parte de la población cree que la policía no hace nada contra el narcotráfico en la región e incluso que colabora en esa actividad: 48% de los propietarios de almacenes y 51% de los residentes que estaban cerca de las bases de policía comunitaria pensaban así, en comparación con 62 y 65%, respectivamente, de los propietarios de almacenes y residentes que estaban a más de 1 kilómetro.

- Cerca de las bases de policía comunitaria, 25% de los propietarios de almacenes y 36,4% de los residentes creían que no valía la pena comunicarse con la policía después de un delito, en comparación con 35% de los propietarios de almacenes y 35% de los residentes que estaban a más de 1 kilómetro. Entre los integrantes de ambos grupos que creían que valía la pena comunicarse con la policía, 81% de los propietarios de almacenes y 69% de los residentes preferían el contacto con la policía en la base de policía comunitaria y no en el distrito policial.

ILANUD, año 2000

En el año 2000 la oficina del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) en Brasil, con apoyo de la Fundación Ford, realizó una encuesta entre 1.963 residentes de 23 barrios con bases de policía comunitaria y 23 carentes de ellas (Kahn 2000). Su objetivo era determinar el efecto de la policía comunitaria en: la tasa de notificación de delitos, el temor a ellos, las quejas contra la policía, la confianza en la policía, la satisfacción con el servicio prestado por la policía y el grado de compromiso con la comunidad. Los principales resultados de la encuesta fueron los siguientes:

- La satisfacción con las actividades policiales de control de la delincuencia llega a 49% en zonas donde hay bases de policía comunitaria y la población tiene información al respecto, en comparación con 31% en las zonas sin bases.
- Entre quienes tienen información sobre policía comunitaria, 55% consideró que ésta mejoraba su seguridad y 65% que funcionaba bien o muy bien, mientras que 88% apoyó su continuidad.
- En las zonas donde hay bases de policía comunitaria y los habitantes tienen información al respecto, 18% tenía miedo de caminar solo de noche, en comparación con 26% en las zonas sin bases.

- En las zonas donde hay bases de policía comunitaria y los habitantes tienen información al respecto, 45% fue víctima de delitos en los últimos cinco años y 51% lo notificó a la policía en comparación con 37 y 53%, respectivamente, en las zonas sin bases.
- No existen marcadas diferencias en cuanto a la adopción de medidas de seguridad por parte de la comunidad entre las zonas con bases de policía comunitaria y donde la población tiene información al respecto, y las zonas sin bases.

Problemas pendientes

La policía militar adoptó la policía comunitaria como filosofía y estrategia de organización, pero no comprometió suficientes recursos financieros ni humanos para planificarla, implantarla, supervisarla y evaluarla. A menudo las exigencias de reforma de la policía entran en conflicto con los requerimientos de resultados inmediatos en lo que respecta a la mejora del servicio prestado y la seguridad pública. La sociedad y el gobierno apoyan la reforma de la policía, pero al mismo tiempo la presionan para que obtenga resultados inmediatos, lo que dificulta más la concentración de recursos financieros y humanos en la reforma de la institución y en la policía comunitaria.

En *Community Policing: How to Get Started*, Trojanowicz y Bucqueroux (1998) dedican un capítulo a la planificación y argumentan que por causa de la inherente dificultad para instituir cambios en centenares de personas, los departamentos de policía de las grandes ciudades quizá no se arriesgan a lanzar ninguna nueva iniciativa antes de introducir páginas y páginas de nuevas políticas y procedimientos. Señalan igualmente que en el otro extremo del espectro hay pequeños departamentos para los que es difícil hacer alcanzar el tiempo para la planificación. Asimismo, anotan que en su mayoría, los departamentos se hallan en un punto situado entre los dos extremos y luchan por equilibrar la necesidad de planificar con su preocupación por la insuficiencia de presupuesto, plazos muy cortos y emergencias inevitables.

La policía comunitaria es un método tan práctico y vital que no se puede resistir la tentación de “simplemente ir y hacerlo”. Pero la planificación avanzada tiene sus virtudes, de las cuales la posibilidad de anticipar problemas figura entre las de mayor importancia. La planificación también proporciona oportunidades de mejorar la comprensión de los cambios, dentro y fuera del departamento, con lo que se reduce la resistencia a ellos. Si la policía comunitaria se inicia como un experimento en una zona pequeña, obviamente la dificultad es mucho menor que si el plan consiste en aplicarla como una filosofía de todo un departamento y como estrategia para toda una ciudad. Sin embargo, no importa cuán limitado o ambicioso sea este esfuerzo, la policía comunitaria entraña un cambio tan fundamental que el hecho de dedicar tiempo a planificar podría marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso.

Planeamiento

En el Estado de São Paulo, la policía militar comenzó a poner en práctica el modelo de policía comunitaria bajo la presión de una crisis institucional y sin mucha planificación avanzada. Solamente después de dos años, con la creación del Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos se asignó un pequeño grupo exclusivamente a planear y coordinar la ejecución del proyecto. Además, en la planificación no intervinieron los suboficiales (agentes y supervisores de línea), quienes en definitiva tienen la responsabilidad de llevarla a cabo. La Comisión Estatal de Policía Comunitaria incluyó oficiales de nivel superior y representantes de diferentes grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales, pero no suboficiales. A medida que aumentó el número de unidades de la policía destinadas a implementar la estrategia, la participación en la Comisión se restringió a los responsables de alto rango encargados de los comandos de zonas extensas. Los de nivel intermedio, a cargo de las unidades de policía locales donde se implementa la policía comunitaria, quedaron por fuera de la Comisión. Además, los representantes de la policía civil y otros organismos públicos tuvieron una participación muy limitada.

La reestructuración de la Comisión Estatal de Policía Comunitaria en el año 2000 y particularmente la creación de siete subcomisiones (estructura, evaluación, justicia penal y seguridad pública, comunicación social, integración gubernamental, integración social y valorización profesional), así como la instalación de comisiones regionales en el año 2001, tienen precisamente el objetivo de fomentar la participación de los grupos internos y externos en la implementación de la policía comunitaria. Aun así, ni las subcomisiones ni las comisiones regionales fomentan la vinculación de suboficiales al proceso.

Capacitación

Desde el principio, la Comisión Estatal de Policía Comunitaria ha recalcado la importancia de la capacitación de toda la policía militar y de los dirigentes de la comunidad en relación con la policía comunitaria. Sin embargo, la capacitación se concentró principalmente en los aspectos conceptuales y teóricos más que en los prácticos. Como resultado de las limitaciones en materia de planificación, la policía militar no tuvo un conjunto de políticas, estrategias y procedimientos detallados para orientar la ejecución del nuevo sistema en la localidad. Por una parte, la falta de estas directrices permitió experimentación e innovación.

Por otra, si bien dejó a los oficiales de policía —particularmente a los suboficiales y también a los responsables de nivel intermedio y aún alto— bien informados sobre su misión, no los ilustró sobre los medios a su disposición para cumplirla.

Además, en lo que se refiere a los aspectos prácticos de la policía comunitaria, la capacitación se ha centrado en la comunicación y consulta con la comunidad, por medio de diferentes tipos de reuniones y contactos, y no tanto en la resolución de problemas. Como consecuencia, según la clasificación general de policía comunitaria, la policía y la comunidad comenzaron a colaborar, pero sobre todo a aplicar estrategias de vigilancia policial tradicional reactiva. Una de las quejas más comunes referentes a las bases de policía comunitaria es que sir-

ven para la vigilancia policial regular o que benefician a grupos particulares, e incluso a autoridades, políticos y propietarios de empresas, sin que cumplan la función para la cual fueron creadas.

La mayor parte del presupuesto para la policía comunitaria se ha invertido en la construcción y el mantenimiento de sus bases fijas y en la adquisición de vehículos que puedan servir de bases móviles. Y aunque revisten importancia crítica para llevar a la práctica y consolidar la policía comunitaria, se ha prestado menor atención y se han asignado menos recursos a cuestiones vinculadas a la administración, capacitación, supervisión, organización y movilización de la comunidad, la integración entre la policía militar y la civil, la coordinación entre los organismos estatales y municipales, y la resolución y evaluación de problemas.

La cercanía de las elecciones para la Presidencia de la República y el gobierno estatal en 2001 agravó el problema, pues la tendencia gubernamental es invertir en activos de alta visibilidad, como bases de policía comunitaria fijas y móviles, en lugar de hacerlo en activos menos visibles pero más útiles, como técnicas de resolución de problemas.

Perspectivas

A pesar de los problemas mencionados, la policía militar ha podido no sólo sostener el cambio hacia la policía comunitaria, sino también apoyar su aplicación en otros estados del país. En el plan estratégico de la policía militar para 2000-2003 se incluye el compromiso de implementar la policía comunitaria como estrategia operativa y el manejo de la calidad total como estrategia de gestión (Policía Militar do Estado de São Paulo 2000a).

La policía civil estableció una comisión de policía comunitaria para ayudar en la implementación a los responsables de alto rango (Decreto DGP 22, 15 de agosto de 2001). Por su parte, el gobierno estatal seleccionó la policía comunitaria como un programa prioritario en el campo de la seguridad pública y lo incluyó en su Agenda SP 21 (Policía Militar do Estado de São Paulo 2000b). Por último, el gobierno federal recomendó su implementación en el Programa Nacional de

Seguridad Pública, seleccionó a la policía militar como un excelente centro de policía comunitaria y la contrató para que organizara programas regionales de adiestramiento encaminados a divulgar información sobre el tema y a ejecutar la estrategia en el país.

Sin embargo, la consolidación de la policía comunitaria está muy lejos de ser segura y exige la identificación y resolución de los problemas que han minado el proceso. Para abordarlos se pueden emplear las mismas técnicas utilizadas para tratar los temas de seguridad pública, esto es, identificarlos, analizarlos y formular una estrategia de resolución, ponerla en práctica y evaluar su ejecución y resultados.

Si el análisis presentado en este trabajo es correcto las siguientes medidas estratégicas pueden desempeñar una función decisiva en la consolidación de la policía comunitaria:

- Definir más claramente las políticas, estrategias y procedimientos que guían el modelo de policía comunitaria, recalcando la importancia no sólo de la asociación entre la policía y la comunidad, sino también de la resolución de problemas.
- Integrar a los representantes de los responsables de nivel intermedio y de los suboficiales en la Comisión Estatal de Policía Comunitaria y en el proceso de definición de políticas, estrategias y procedimientos.
- Integrar más plenamente a los representantes de la policía civil, de otras entidades gubernamentales del Estado, de instituciones municipales, de grupos comunitarios y de organizaciones no gubernamentales en la Comisión Estatal de Policía Comunitaria y en el proceso de definición de políticas, estrategias y procedimientos.
- Reformular la capacitación de los agentes de policía y los dirigentes comunitarios, centrando la atención no sólo en el concepto y la teoría, sino principalmente en la práctica de policía comunitaria, en las políticas, estrategias y procedimientos que la guían y, más específicamente, en la resolución de problemas.
- Supervisar y evaluar la aplicación de las políticas, estrategias y procedimientos de policía comunitaria.

- Invertir más en la formación de buenos profesionales en el campo de la policía comunitaria –mediante selección, capacitación, supervisión, evaluación y promoción– y menos en la adquisición de equipo y armas.

XII. Desafíos de la reforma policial en América Latina¹

La reforma policial está en la agenda política de diversos países de América Latina que vivieron transiciones del autoritarismo a la democracia en las décadas de 1980 y 1990. En países que pasaron por experiencias autoritarias o guerras civiles y se enfrentaron al crecimiento del crimen y la violencia durante los procesos de transición democrática, la reforma policial constituye un paso esencial para adecuar el funcionamiento de la policía a las exigencias del régimen democrático y a las necesidades de una política de seguridad pública capaz de prevenir y controlar el crimen y la violencia.

A partir de los años 1990, siguiendo la producción de una literatura concentrada en la violencia policial (ver capítulo XI de este volumen), comienza a desarrollarse en la región una literatura enfocada en la reforma policial. Esta literatura, así como la que le precedió, busca no sólo describir y explicar los procesos de reforma policial, sus progresos, retrocesos o parálisis, sino también proveer bases para la acción de diversos grupos y organizaciones involucrados en dichos procesos (Bailey y Dammert 2005; Candina y Frühling 2001, 2004; Frühling, Golding y Tulchin 2003; Lindholt et al. 2003; Shaw 2001).

Este capítulo analiza algunos de los problemas y perspectivas de la reforma policial en América Latina, señalados por estudios e investigaciones realizados en la región. Parece haber un amplio consenso acerca de las dificultades, resistencias y límites de la mayoría de los procesos de reforma policial, pero no hay consenso, y pocas veces existe claridad, sobre los objetivos de la reforma policial, los indicadores de éxi-

1 Texto escrito conjuntamente con José Marcelo Zacchi, Secretario General del Foro Brasileño de Seguridad Pública (www.forumseguranca.org.br).

to y los intereses en juego en el proceso. Esta falta de consenso y claridad amplía las incertidumbres, debilita las estrategias de cambio y se convierte en un obstáculo adicional para la reforma policial (Mesquita Neto 2001b).

Reforma policial: teoría

David H. Bayley (2001, 2005) analizó los procesos de reforma policial en las nuevas democracias como procesos de democratización de la policía, dirigidos hacia la constitución de policías capaces de proteger y promover el régimen democrático, organizadas de acuerdo a cuatro normas:

- 1) La policía debe dar máxima prioridad operacional a la prestación de servicios a ciudadanos/as individuales y grupos de la sociedad, no al gobierno y los gobernantes.
- 2) La policía debe responder a la ley antes que al gobierno.
- 3) La policía debe proteger los derechos humanos, especialmente aquellos que son requeridos para la libre actividad política que es la marca característica de la democracia.
- 4) La policía debe ser transparente en sus actividades.

Charles Call (2003), por su parte, identificó por lo menos cinco visiones sobre la “reforma policial” que predominan entre investigadores y actores involucrados en estos procesos. Además de la visión democrática, ejemplificada por Bayley, Call señala la existencia de otras cuatro visiones que están orientando los estudios y procesos de reforma policial. Una de las más tradicionales es la visión de los derechos humanos (que podríamos llamar “humanitaria”), según la cual el principal objetivo es la constitución de policías capaces de proteger y promover los derechos humanos. Frecuentemente en conflicto con la visión humanista, existe también la visión de la ley y el orden (“legalista”), para la cual el principal objetivo es la constitución de policías capaces de

controlar el crimen y, de manera creciente, el crimen organizado y el terrorismo.

Otras dos visiones son difundidas principalmente por actores internacionales. Una de ellas, la visión del mantenimiento de la paz (“pacifista”), es propia de procesos de reforma policial en sociedades que emergen de guerras civiles y presenta como principal meta la constitución de fuerzas policiales capaces de mantener y construir la paz en sociedades divididas por el conflicto. La otra más reciente, pero de creciente influencia en la región, es la visión del desarrollo económico (“desarrollista”) que presenta como principal objetivo la constitución de policías capaces de reducir los costos del crimen y la violencia y crear condiciones favorables para atraer inversiones nacionales e internacionales y para el desarrollo económico.

Independientemente de la visión y de los objetivos que orientan la reforma policial, la eficacia, eficiencia, equidad y responsabilidad de la policía, en diferentes combinaciones y con diferentes grados de importancia son resultados esperados del proceso de reforma. Equidad y responsabilidad, por un lado, eficacia y eficiencia, por otro, son frecuentemente percibidos como resultados contradictorios. En este sentido, el aumento de la eficacia y la eficiencia implicaría la disminución de la equidad y la responsabilidad, y viceversa, en un juego de suma cero. Aunque puedan ser conflictivas en muchos casos, no son necesariamente contradictorias. Al contrario, se pueden reforzar mutuamente, a medida que los objetivos de equidad y responsabilidad son tratados como resultados esperados de la gestión de la policía, al igual que la eficacia y eficiencia, y no sólo como resultados esperados de la gestión del gobierno y de la justicia (Call 2003).

Reforma policial: desafío

A pesar de estar siempre en la agenda política, la reforma policial es raramente, o casi nunca, una prioridad gubernamental en América Latina. Autoridades gubernamentales han postergado la reforma policial que, por definición, como toda reforma organizacional, es un proceso

El crecimiento del crimen y la violencia, asociado al crimen organizado, tráfico de drogas y de armas, creó nuevas oportunidades e incentivos para la reforma policial en América Latina. Al mismo tiempo, sin embargo, estos nuevos problemas en el área de seguridad pública, agravados por las crisis económicas y por la desigualdad social en la región, sobrecargaron a las policías de la región. Frecuentemente, la demanda de respuestas inmediatas a problemas de seguridad pública se impusieron y debilitaron las demandas de reformas organizacionales que persiguen resultados a largo plazo.

Dammert y Bailey (2005) observaron que las reformas policiales tienden a combinar modelos internacionales y producen políticas de seguridad pública con inclinación punitiva y con alta dosis de simbolismo. El resultado es que las encuestas de opinión, noticias de prensa e informaciones de interlocutores en los diversos países de la región muestran que hay pocas mejoras en el área de la seguridad pública y la reforma policial “no cubre las causas reales de la brutalidad y la ineficacia policial” (Bailey y Dammert 2005:34).

Dos desafíos interrelacionados e interdependientes están presentes en los procesos de reforma policial de las nuevas democracias, sobre todo de aquellas con altas tasas de crimen y violencia. El primer desafío es el de implementar cambios institucionales, políticos, organizacionales y profesionales sin comprometer y, si fuera posible aumentando, la capacidad de la policía para resolver problemas y crisis de la seguridad pública, en particular, el crecimiento del crimen organizado y el miedo al terrorismo. El segundo desafío consiste en implementar acciones capaces de solucionar problemas y crisis de la seguridad pública sin comprometer y, si fuera posible fortaleciendo o aumentando, las posibilidades de éxito del proceso de reforma policial.

Reforma policial en la práctica: el caso de Brasil

Como ya ha sido analizado en este volumen, en Brasil desde la transición a la democracia y frente al crecimiento del crimen y la violencia, sucesivas administraciones, en el gobierno federal y en los gobiernos

estatales, apoyaron proyectos de reforma de la policía. Basados principalmente en visiones democráticas, humanitarias, legalistas y desarrollistas, dichos proyectos tuvieron por objeto constituir en el país policías ciudadanas, comunitarias, orientadas a la resolución de problemas, de proximidad, de resultados o de mantenimiento del orden, tal como planteaban los defensores de las reformas.

Además de cambiar el perfil de las policías, diversos proyectos de reforma policial perseguían generar la integración de la policía civil y la policía militar en los estados, de las policías estatales y la policía federal, y también fortalecer las guardias municipales integrándolas a las policías estatales. Mientras la articulación entre las policías estatales y la policía federal se pensaba como una manera de crear mejores condiciones para la represión del crimen organizado, la articulación de las policías estatales, particularmente de la policía militar con las guardias municipales, buscaba crear mejores condiciones para la prevención del delito común.

Al mismo tiempo que los gobernantes y los policías desarrollaban e implementaban sucesivos proyectos de reforma policial, con mayor o menor participación de la sociedad civil y las universidades, el área de seguridad pública atravesó una serie de crisis provocadas por organizaciones criminales, huelgas en las policías y episodios de violencia y corrupción policial. Estas crisis llevaron a los gobernantes a apoyar el endurecimiento de la legislación penal y la expansión de los poderes de la policía en detrimento de las garantías de los derechos individuales. A pesar de haber sido mantenido el compromiso público con la reforma policial, en la práctica, ésta fue sistemáticamente postergada, retardada, distorsionada o limitada.

Las crisis de la seguridad pública contribuyeron al mantenimiento de organizaciones policiales de ciclo incompleto en los estados, atribuyéndose la responsabilidad de patrullaje extensivo a la policía militar y de investigación criminal a la policía civil. Además, dichas crisis ayudaron a mantener la organización militar de las policías responsables por el patrullaje extensivo y de su condición de fuerzas auxiliares y de reserva del Ejército. Finalmente, llevaron a los gobernantes a apoyar el empleo de las fuerzas armadas en el área de seguridad pública e

incluso a crear una fuerza nacional formada por policías militares para sustituir o limitar el empleo de las fuerzas armadas en acciones de contención de crisis de la seguridad pública en los estados.

Sin embargo, estas medidas de naturaleza emergente, adoptadas o reforzadas en períodos de crisis, han demostrado ser incapaces de contener el crecimiento del crimen y la violencia, particularmente del crimen organizado, y de evitar la recurrencia de crisis en el área de seguridad pública. Más aún, han comprometido cada vez más las posibilidades de una reforma de las policías.

Sin reforma, las policías continúan siendo vulnerables a la acción del poder político y, crecientemente, del crimen organizado y de la seguridad privada. Deficiencias en la gestión de la institución policial, en particular el déficit de transparencia en la gestión organizacional, el monitoreo y evaluación de resultados y la responsabilización de policías involucrados en acciones ilegales o irregulares, perpetúan la persistencia de la ineficacia, corrupción y violencia policial y el involucramiento de policías en organizaciones criminales y de seguridad privada. Sin reforma policial, estas deficiencias vuelven inviable la implementación de cualquier política de seguridad pública.

Reforma policial y seguridad pública: perspectivas

El cuadro no es favorable para la reforma policial y la seguridad pública en América Latina. El crecimiento del crimen organizado y el miedo al terrorismo debilitan los procesos de reforma de la policía, sobre todo de aquellos orientados por visiones democráticas y humanitarias. Ganan fuerza los proyectos de reforma inspirados en una visión legalista, dirigidos hacia el mantenimiento de la ley y el orden, y en la visión desarrollista, dirigidos hacia la reducción de los costos del crimen y de la violencia. No obstante, incluso estos proyectos sucumben ante la presión de sucesivas crisis que llevan a los gobernantes a adoptar medidas emergentes contraproducentes a largo plazo, desde el punto de vista de la reforma policial y de la seguridad pública.

Al analizar los ataques a las Torres Gemelas en los Estados Unidos,

el 11 de septiembre de 2001, Jacques Derridá habla del terrorismo como manifestación de una enfermedad del sistema inmunológico (Borradori 2003). Esta enfermedad se manifestaría en tres períodos o etapas, cada una más grave que la anterior: a) guerra fría; b) post-guerra fría; y; c) balance del terror. En cada uno de estos períodos, las acciones para contener las agresiones o amenazas que enfrenta el gobierno y la sociedad, de forma casi suicida, contribuyen a destruir las protecciones del gobierno y de la sociedad frente a agresiones y amenazas, y ponen en riesgo la democracia, el Estado de Derecho y hasta la separación entre Estado e Iglesia (Borradori 2003:94-102).

Jürgen Habermas, por otro lado, analiza el terrorismo como manifestación de una reacción defensiva de sociedades y grupos tradicionales frente al avance de la modernización, globalización, desigualdad, discriminación, pobreza y marginalización, mediada por distorsiones y manipulaciones que vuelven inviables los procesos de comunicación e intensifican las desconfianzas, los conflictos y las violencias (Borradori 2003).

Derridá y Habermas tienen visiones diferentes sobre la naturaleza y causas del terrorismo, y llegan a cuestionar la visión de los ataques a las Torres Gemelas como acciones “terroristas”. Pero los dos autores comparten la visión de que las respuestas de los gobiernos y de la comunidad internacional no han ayudado a resolver el problema del terrorismo, al contrario, han contribuido a agravarlo.

Aplicar en el análisis de la reforma policial y de la seguridad pública en América Latina los cuadros teóricos utilizados por Derridá y Habermas para analizar el terrorismo, nos llevaría a cuestionar si y cómo las respuestas gubernamentales a los problemas y crisis de seguridad pública estarían debilitando instituciones y prácticas democráticas que posibilitaron el control y prevención de la violencia en sociedades modernas.

En el caso de Brasil, nos llevaría a cuestionar en qué medida, de qué manera, el endurecimiento de la legislación penal, la militarización de las policías estatales responsables del patrullaje extensivo, el empleo de las fuerzas armadas en la seguridad pública y la creación y empleo de una Fuerza Nacional de Seguridad Pública estarían tras-

tornando los procesos de reforma policial y de mejora de la seguridad pública.

Nos llevaría también a monitorear y evaluar de forma más cuidadosa los procesos de reforma de las policías y las políticas de seguridad pública, con el objeto no sólo de apuntar sus limitaciones y distorsiones, sino principalmente de redirigirlas y fortalecerlas.

Este desafío de debatir y promover reformas en las policías y mejoras en la seguridad pública, defendiendo la policía democrática y valorando las estrategias preventivas de reducción del delito y la violencia, motivó la reunión de profesionales de la policía, representantes de organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación dedicados a los asuntos de seguridad pública en torno al Foro Brasileño de Seguridad Pública².

Creado en marzo del año 2005 con apoyo de organizaciones internacionales, en particular de *Ford Foundation*, *Tinke Foundation* y *Open Society Institute*, el Foro Brasileño de Seguridad Pública es una organización no gubernamental, apartidaria y sin fines de lucro. Su objetivo es promover la interacción, colaboración y acción colectiva de policías y de civiles, teniendo como objetivo la promoción del estudio y la investigación, la transferencia de conocimiento y la disseminación de información sobre políticas de seguridad pública y prácticas policiales democráticas e innovadoras.

Para alcanzar estos objetivos, el Foro desarrolla las siguientes actividades: a) realización de investigaciones y publicación de informes anuales sobre las políticas de seguridad pública en Brasil; b) edición de la *Revista Brasileira de Segurança Pública*, con artículos sobre seguridad pública y policía; c) construcción y mantenimiento de una página web; d) realización de un encuentro anual de gestores/as de seguridad pública, profesionales de la policía y representantes de organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación, y; e) un programa de becas de investigación para gestores/as de seguridad pública y profesionales de la policía.

2 *Forum Brasileiro de Segurança Pública*.

A pocos años de su creación y todavía en fase de estructuración, es aún temprano para evaluar la contribución que ha hecho el Foro Brasileño de Seguridad Pública a la reforma de las policías en Brasil. Pero vale la pena señalar que esta es una iniciativa que abre una nueva perspectiva para la reforma policial al enfatizar la importancia de los aspectos técnicos, organizacionales y profesionales y de la articulación entre el gobierno, la sociedad y la policía, durante el proceso de reforma policial y de mejora de la seguridad pública. Se trata de encarar la reforma policial y la seguridad pública como asuntos interrelacionados e interdependientes, que se relacionan no sólo con los intereses de gobiernos, partidos políticos, grupos de interés u organizaciones policiales, sino también con la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho.

XIII. Reforma del sistema de seguridad pública en Brasil¹

Son muchas las causas de la crisis de la seguridad pública en Brasil, que se manifiesta en los elevados índices de criminalidad y violencia y en la desconfianza de la sociedad en relación a las organizaciones policiales y a las políticas y acciones de los gobiernos estatales y federales en esta área. Se manifiesta también, en el crecimiento del crimen organizado y, en los últimos años, en la adopción de acciones terroristas por parte del crimen organizado, como ocurrió en el año 2006 en el Estado de São Paulo (ver nota 2 del capítulo III de este volumen). El objetivo de este capítulo no es analizar el conjunto de causas de dicha crisis. Cabe señalar, sin embargo, que una de ellas es seguramente la no adecuación de las policías brasileñas y de las políticas de seguridad pública a las exigencias de la democracia, el Estado de Derecho y la sociedad contemporánea.

A pesar de que existen divergencias en cuanto a la importancia relativa de la reforma policial como solución a la crisis de la seguridad pública, parece haber consenso sobre la necesidad de una reforma de la policía. Casi veinte años después de la transición a la democracia y la promulgación de la Constitución Federal de 1988 la reforma de la policía, a pesar de una serie de iniciativas y de avances innegables en algunas áreas, es todavía un desafío para las autoridades públicas, los profesionales del área, las organizaciones de la sociedad civil y los estudiosos del tema.

1 Texto presentado en el seminario “Seguridad Pública, Justicia y Derechos Humanos”, organizado por el Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo, y llevado a cabo en la sede de la Asociación de Abogados del Estado de São Paulo (AASP), el 18 de agosto de 2006, en São Paulo, Brasil.

Este capítulo hace una retrospectiva de las propuestas de reforma policial luego de transición democrática en Brasil, enfocándose particularmente en las propuestas provenientes del gobierno federal. A partir de esta retrospectiva se busca identificar algunos obstáculos que aún enfrenta el proceso de reforma policial y el perfeccionamiento de las políticas de seguridad pública en el país.

Gobierno Fernando Henrique Cardoso

En 1994, Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva concurren a la Presidencia de la República con propuestas de reforma y perfeccionamiento de las instituciones policiales, basadas en diagnósticos que revelaban la crisis de la seguridad pública y de las instituciones policiales en el país (Cardoso 1994).

El programa de gobierno del candidato Fernando Henrique Cardoso presentaba como metas fundamentales el control de todas las formas de criminalidad y la aplicación rigurosa de la ley. Apuntaba al fortalecimiento e integración de los órganos y autoridades actuando en las áreas de la seguridad pública y de la justicia, como acciones estratégicas para lograr estas metas. No rechazaba el empleo de las fuerzas armadas en el área de seguridad pública, pero sí la limitaba a situaciones excepcionales y transitorias. Finalmente, definía la seguridad como un “derecho fundamental del ciudadano”, rechazando cualquier recurso a la “truculencia” como forma de controlar la criminalidad (Presidencia da República 1996).

Las principales propuestas para el área de seguridad pública incluían:

- Aumentar la cooperación entre Unión², Estados y Municipios en la defensa de la seguridad pública, a través del contacto directo y permanente del Presidente de la República y el Ministro de Justicia con gobernadores y alcaldes de las áreas más afectadas por la

criminalidad; la creación de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública; operaciones conjuntas de las policías federales y estatales contra el crimen organizado, y; la integración de acciones de prevención y represión del crimen en la esfera local. Se proponía para ello la integración de información sobre delitos producida en las áreas de seguridad pública y justicia, la participación de la comunidad en la definición de problemas y prioridades en cada municipio y distrito de ciudades grandes, así como en el planteamiento de metas de reducción de la criminalidad y la divulgación nacional de iniciativas exitosas en el área de seguridad pública.

- Justicia rápida y accesible para todos, a través de la reforma del Código de Procedimiento Penal, así como la creación del Juzgado Especial Criminal y del Consejo Nacional de Justicia.
- Implementación y perfeccionamiento del sistema penitenciario, en los términos definidos por la Ley de Ejecución de Penas.
- Fortalecimiento de la policía federal y la policía federal vial, y su articulación con otros órganos federales, incluyendo el Ministerio Público, las Fuerzas Armadas y el Servicio Federal de Rentas.

Con la elección de Fernando Henrique Cardoso, el gobierno federal comienza a invertir en el perfeccionamiento e integración de las instituciones policiales, más que en el cambio de las normas constitucionales que definen la estructura del sistema de seguridad pública. Se adopta la estrategia de reformar, integrar y perfeccionar las instituciones policiales en el contexto del sistema de seguridad pública existente en el país, en lugar de seguir la propuesta, defendida por el Partido de los Trabajadores y, posteriormente, por el Gobernador del Estado de São Paulo, Mário Covas, de reformar la estructura del sistema de seguridad definida en la Constitución Federal de 1988³

Un paso inicial para la implementación de estas reformas fue la creación de la Secretaría de Planificación y Acciones Nacionales de Seguridad (SEPLANSEG) subordinada al Ministerio de Justicia, en

3 Para una descripción de esta estructura, ver capítulos II y IX de este volumen.

enero de 1995, órgano que fue reestructurado y transformado en Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) en 1997.

Más relevante, sin embargo, fue el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), cuya elaboración fue coordinada por el jefe de gabinete del Ministro de Justicia Nelson Jobim, José Gregori, a partir de una amplia consulta a organizaciones de la sociedad civil que fue facilitada por el Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo (NEV-USP)⁴. Lanzado el 13 de mayo de 1996, el PNDH contenía una serie de propuestas para la reforma y perfeccionamiento de los sistemas de seguridad pública, justicia penal y administración carcelaria, incluyendo la implementación de la policía comunitaria, servicios de atención a víctimas, programas de protección a víctimas y testigos de crímenes y el fortalecimiento de los mecanismos de control interno y externo de las instituciones policiales, particularmente a través de las defensorías del pueblo y del Ministerio Público (Instituto da Cidadania 2002).

También en relación al control externo de la policía, el Congreso Nacional aprobó en 1996 la Ley Federal 9.299, que transfirió de la Justicia Militar a la Justicia Común el juzgamiento de los policías militares acusados de practicar crímenes dolosos contra la vida.

En 1997, como consecuencia del escándalo de la Favela Naval⁵, el Congreso Nacional aprobó la Ley Federal 9.455, que tipificó el crimen de tortura.

En abril de 1997, también como consecuencia del escándalo de la Favela Naval, el gobernador Mário Covas presentó al presidente Fernando Henrique Cardoso una propuesta de enmienda constitucional que planteaba atribuir a las policías civiles la competencia de realizar el patrullaje preventivo, uniformado, limitando el número de efectivos y las actividades de la policía militar y autorizando a las guardias municipales apoyar las actividades de patrullaje de la policía civil, bajo la dirección y responsabilidad de la policía civil, y auxiliar el patrullaje de

4 Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo.

5 Referido a la grabación y transmisión, en marzo de 1997, de imágenes de violencia y corrupción policial en esta *favela*, ubicada en la ciudad de Diadema de la Región Metropolitana de São Paulo.

tránsito y la seguridad escolar, bajo la dirección y responsabilidad de la policía militar.

Tras la presentación de la propuesta de enmienda constitucional del gobernador Mário Covas, en el marco de una serie de huelgas de las policías militares y civiles en diversos estados del país, el gobierno federal constituye el Grupo de Trabajo de Evaluación del Sistema de Seguridad Pública. Bajo la coordinación del Secretario Nacional de Derechos Humanos, José Gregori, el grupo reunía veinte representantes de organizaciones del gobierno federal, del Ministerio Público, de las policías, de la sociedad civil y de universidades, de diversos estados del país. En poco más de dos meses, entre el 23 de mayo y el 4 de agosto de 1997, el grupo analizó y presentó un conjunto de Medidas Mínimas para la Reforma de la Seguridad Pública, centradas en las siguientes directrices:

- Administración e integración de las policías estatales por medio de las Secretarías Estatales de Seguridad Pública.
- Modernización de la gestión y de los equipamientos de las policías estatales, con apoyo del gobierno federal, a través de la creación de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública en el Ministerio de Justicia.
- Formación profesional del personal policial basada en los valores democráticos y los derechos humanos.
- Valoración del trabajo policial.
- Responsabilización de los policías por los crímenes practicados en el ejercicio de la función, durante campañas políticas y movimientos huelguistas.
- Control interno y externo de las policías.
- Control de armas de fuego y desarme.

Las propuestas del grupo de trabajo, sin embargo, fueron obstaculizadas por el debate constitucional y por la simultánea presentación, por

parte del Ministro de Justicia, Íris Rezende, de una propuesta de enmienda constitucional que reestructuraba el sistema de seguridad pública. La propuesta del ministro Íris Rezende atribuía a los estados una relativa autonomía para organizar los sistemas estatales de seguridad pública, pudiendo eventualmente extinguir las policías militares, y autorizaba que las guardias municipales realizaran actividades de patrullaje de acuerdo a los términos fijados en la ley estatal.

En 1997 y 1998, años de elecciones federales y estatales, no avanzaron las propuestas de enmienda constitucional para la reestructuración del sistema de seguridad pública presentadas por el gobernador Mário Covas y por el ministro Íris Rezende. Al contrario, en 1998 fue aprobada la Enmienda Constitucional 18 que refuerza la vinculación entre las policías militares y las fuerzas armadas, excluyendo a los militares del cuadro de servidores públicos, que queda integrado apenas por los servidores civiles, y haciendo de los policías militares “militares de los estados”.

En 1997, además de transformar la Secretaría de Planificación y de Acciones Nacionales de Seguridad Pública en Secretaría Nacional de Seguridad Pública, el gobierno federal creó la Secretaría Nacional de Derechos Humanos, también bajo la égida del Ministerio de Justicia. A partir de 1997, la Secretaría Nacional de Derechos Humanos, bajo la dirección de José Gregori, pasó a coordinar y promover la implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos. La secretaría fue transformada en Secretaría Estatal de Derechos Humanos con estatus de Ministerio en 1999 y en Secretaría Especial de los Derechos Humanos (SEDH) vinculada a la Presidencia de la República en el año 2003.

Plan Nacional de Seguridad Pública

En el año 2000, ya en el segundo mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso, el gobierno federal lanzó el Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) y creó el Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP). La preparación de dicho plan tuvo inicio en 1999 bajo

la coordinación del Ministro de Justicia, José Carlos Dias. No obstante, el PNSP fue concluido en el año 2000 bajo la coordinación del Ministro de Justicia, José Gregori, y lanzado en junio de ese año como consecuencia del secuestro del ómnibus 174 en Río de Janeiro (Instituto da Cidadania 2002).

El Plan Nacional de Seguridad Pública, elaborado a partir de consultas al Gabinete de Seguridad Institucional, gobiernos estatales, universidades y organizaciones de la sociedad civil, definió por primera vez una política nacional de seguridad pública, teniendo como objetivo “integrar políticas de seguridad, políticas sociales y acciones comunitarias, que permitan reprimir y prevenir el delito y reducir la impunidad, aumentando la seguridad y tranquilidad del ciudadano brasileño”. Presentaba un conjunto de 124 acciones, en las esferas federal, estatal, municipal, normativa e institucional, y 15 compromisos, incluyendo:

- Combate al narcotráfico y al crimen organizado.
- Desarme y control de armas.
- Represión del robo de carros y mejora de la seguridad de los estados.
- Implementación del subsistema de inteligencia de la seguridad pública.
- Ampliación del Programa de Protección a Testigos y Víctimas del Crimen.
- Reglamentación de la actuación de los medios de comunicación en relación a la violencia.
- Reducción de la violencia urbana.
- Inhibición de las pandillas y combate al desorden.
- Eliminación de las matanzas y ejecuciones sumarias.
- Combate a la violencia rural.
- Intensificación de las acciones del Programa Nacional de Derechos Humanos.

- Capacitación profesional y reequipamiento de las policías.
- Perfeccionamiento del sistema penitenciario.
- Perfeccionamiento legislativo.
- Implementación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El PNSP partía del supuesto de que la mejora de la seguridad pública no era tarea exclusiva de las instituciones policiales, y que la política nacional de seguridad pública definida en este plan debería ser implementada teniendo en cuenta las especificidades estatales y municipales, en consonancia con la política de derechos humanos definida en el PNDH. En esta línea, uno de los compromisos se refería exactamente a la “Intensificación de las acciones del Programa Nacional de Derechos Humanos”.

A través de los 15 compromisos y de las 124 acciones propuestas, el plan buscaba también integrar las acciones del gobierno federal, gobiernos estatales, gobiernos municipales, sociedad civil y sector privado, en la represión y prevención del crimen y la violencia y en la mejora de la seguridad pública. En este sentido, apuntaba a la creación de un sistema nacional de seguridad pública.

En las acciones referentes al compromiso de reducir la violencia urbana, además de la integración de las policías civiles y militares, el PNSP planteaba promover los programas de policía comunitaria, apoyar e incentivar la creación de guardias municipales e incentivar y financiar los proyectos municipales que tenían como meta mejorar la calidad de vida de la población y la instalación de equipamientos y servicios sociales en áreas de riesgo.

El FNSP fue creado –a través de la medida provisoria 2.029 del 20 de junio de 2000, convertida en Ley Federal 10.021 el 14 de febrero de 2001– con el objeto de apoyar los proyectos de los gobiernos estatales en el área de seguridad pública y de los municipios que tuviesen guardias municipales. Las directrices para la aplicación de los recursos del FNSP condicionaban la liberación de recursos a la implementación por parte de los estados de medidas cuyo objetivo fuera la integración de las policías civiles y militares.

La ley que creó el FNSP permitía la utilización de recursos del fondo en proyectos de prevención de la violencia, siempre y cuando estuviesen encuadrados en las directrices del PNSP y recomendados por el Gabinete de Seguridad Institucional al Consejo Gestor del Fondo. El Consejo Gestor estaba formado por dos representantes del Ministerio de Justicia, un representante del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, un representante de la Casa Civil, un representante del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República y un representante de la Procuraduría General de la Unión.

Entre las acciones relacionadas con el compromiso de crear el Sistema Nacional de Seguridad, el PNSP proponía la creación de un Comité de Acompañamiento e Integración de los Programas Sociales, que dio origen al Programa de Integración y Acompañamiento de los Programas Sociales (PIAPS) y al Plan de Prevención de la Violencia Urbana, bajo la coordinación del Gabinete Institucional de la Presidencia de la República (Instituto da Cidadania 2002).

En 2001, aún bajo la coordinación del Ministro de Justicia, José Gregori, el gobierno federal constituye el Comité de Asesoramiento al Núcleo de Ministros de Estado para la Reestructuración del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, Gregori fue sustituido por el diputado federal Aloysio Nunes Ferreira, en noviembre de 2001, quien a su vez, tras un rápido pasaje por el Ministerio de Justicia, fue sustituido, en abril de 2002, por el abogado y profesor Miguel Reale Jr., quien había sido el coordinador de la comisión establecida en 1997 por el gobernador Mário Covas para proponer la reforma del sistema de seguridad pública. En virtud de los conflictos sobre la intervención federal en Espírito Santo, estado con graves problemas de corrupción y violencia policial con apoyo de autoridades estatales, Reale Jr. permaneció apenas tres meses en el cargo, renunció y fue sustituido por el abogado y profesor Paulo de Tarso Ramos Ribeiro, en julio del año 2002.

Bajo la coordinación del nuevo ministro, el Ministerio de Justicia constituyó un grupo de trabajo formado por representantes de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, la Secretaría Nacional de Justicia y la Secretaría Estatal de Derechos Humanos para proponer medidas que promovieran la integración de las acciones federales, estatales

les y municipales en el área de seguridad pública para lograr reducir el crimen y la violencia en el país. El informe final del grupo de trabajo presentó la propuesta de constitución del Programa Nacional de Apoyo a la Administración de la Seguridad Pública en los Estados y Municipios (PENASPEM), con el objetivo de integrar acciones federales en las áreas de seguridad pública, administración de la justicia penal, administración carcelaria y derechos humanos, así como acciones federales, estatales y municipales que enfatizaran la importancia de las acciones de prevención y persiguieran la reducción del crimen y la violencia en el país, entre 2002 y 2006.

En mayo de 2002, el gobierno federal lanzó el PNDH II, que actualiza las propuestas de acción para proteger los derechos civiles y políticos e incorpora la protección de los derechos económicos, sociales y culturales a la política de derechos humanos del gobierno federal. Buscando promover de manera explícita la integración de acciones en las áreas de seguridad pública y de derechos humanos, incluye, luego de la sección dedicada a la garantía del derecho a la vida, la propuesta de “Apoyar la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Pública” (Instituto da Ciudadania 2002).

Durante los dos mandatos del presidente Fernando Henrique Cardoso, la única propuesta de enmienda constitucional que alteraba la estructura del sistema de seguridad pública aprobada por el Congreso Nacional fue la propuesta de Enmienda Constitucional 87/1999, que dispone sobre la competencia de las guardias municipales. Aprobada en segunda vuelta en el Senado Federal, el 24 de abril de 2002 fue enviada a la Cámara de Diputados y adjuntada a la propuesta de Enmienda Constitucional 534/2002. Estas propuestas alteran el artículo 144 de la Constitución Federal de 1988, autorizando a los municipios a “constituir guardias municipales destinadas a la protección de sus poblaciones, sus bienes, servicios, instalaciones y lugares públicos municipales, según disponga la Ley Federal”.

A pesar del sinnúmero de debates, propuestas y acciones para la reforma del sistema de seguridad pública y de las instituciones policiales los resultados de este proceso fueron limitados. En parte, la atención del Gobierno Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 y 2002,

estuvo dirigida principalmente hacia el área económica, en especial a la implementación del Plan Real que buscaba reducir y contener la inflación, y hacia la reestructuración de la economía, apertura de mercados y privatización de empresas. Por otro lado, como resultado de negociaciones políticas con el Congreso Nacional, el Ministerio de Justicia tuvo nueve titulares entre 1995 y 2002 lo cual dificultó en gran medida la formulación e implementación de la Política Nacional de Seguridad Pública.

Gobierno Luiz Inácio Lula da Silva

En el año 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, candidato del PT, derrotó a José Serra, candidato del PSDB, en las elecciones para la Presidencia de la República. Tras el cambio en la dirección del gobierno federal, el Ministerio de Justicia y la SENASP bajo la dirección, respectivamente, del abogado Márcio Thomaz Bastos y de Luiz Eduardo Soares, adoptaron como Plan Nacional de Seguridad Pública el Proyecto Seguridad Pública para Brasil, elaborado originalmente por el Instituto de la Ciudadanía⁶. Inspirado en la experiencia del Sistema Único de Salud (SUS), el Proyecto Seguridad Pública para Brasil prevé la construcción de un Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP), que pasó a ser promovido por el Ministerio de Justicia, a través de la SENASP (Instituto da Cidadania 2002).

El proyecto del SUSP está centrado en la integración de las policías civiles y militares, y contempla la creación de uno o más policías estatales de ciclo completo. También se centra en la integración de las policías estatales con las policías federales y las guardias municipales, constituidas éstas últimas como guardias comunitarias orientadas hacia la resolución de problemas, a las cuales se podría atribuir el estatus de policía.

La integración de las policías civiles y militares y la mayor inserción de las guardias municipales en la provisión de los servicios de se-

6 Instituto da Cidadania.

guridad pública son considerados como elementos fundamentales en un proceso de reforma del sistema de seguridad pública y de las instituciones policiales, cuya profundización implica una reforma constitucional que permita flexibilizar las normas referentes a la seguridad pública. En esta línea, dicha reforma debería tener en cuenta la ampliación de la autonomía de los estados para estructurar sistemas estatales de seguridad pública y organizar una o más policías estatales de ciclo completo, y la ampliación de la autonomía de los municipios para estructurar sistemas municipales de seguridad pública y organizar policías municipales.

Son consideradas condiciones para el éxito de la reforma del sistema de seguridad pública y la constitución de policías estatales de ciclo completo: la subordinación de la policía al gobierno estatal, a través de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública; la desvinculación de las policías militares del Ejército; la extinción de los tribunales y audiencias militares estatales; el establecimiento de una ley orgánica única para las policías estatales; el establecimiento de un sueldo básico nacional para los policías y la reducción de las disparidades salariales en la policía; la introducción de la práctica de investigación policial preliminar sin interrogatorio, dejándose el interrogatorio a cargo del Ministerio Público; la autonomía del peritaje técnico-científico en relación a la policía, y; la constitución de defensorías del pueblo autónomas e independientes, con poder de fiscalización, investigación y auditoría.

De acuerdo con el proyecto, uno de los principales instrumentos para la integración de las acciones federales, estatales y municipales y la construcción del SUSP sería la creación, en el gobierno federal, de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública, a partir de la reestructuración y el fortalecimiento de la SENASP. La Secretaría Estatal de Seguridad Pública sería el órgano coordinador de la implementación de la Política Nacional de Seguridad Pública, al cual se subordinarían la policía federal (actualmente subordinada al Ministro de Justicia) y la Coordinación Nacional de Política de Drogas (que incorporaría a la Secretaría Nacional Antidrogas, actualmente vinculada al Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República). Además de presupuesto propio, contaría con recursos del Fondo Nacional de Se-

seguridad Pública para promover la creación de gabinetes integrados de gestión en los estados y la formulación e implementación de políticas estatales y municipales acordes con la Política Nacional de Seguridad Pública.

En síntesis, el proyecto del SUSP es un proyecto de reforma, desmilitarización y descentralización del sistema de seguridad pública, cuyo objetivo es ampliar la autonomía de los estados y los municipios en el área de seguridad pública. Está inserto en el ámbito de una Política Nacional de Seguridad Pública que busca promover: la participación de la sociedad civil en los asuntos de seguridad pública; la construcción de políticas de seguridad pública basadas en el respeto a la ley y a los derechos humanos y orientadas a la prevención del crimen, la violencia doméstica y de género, la violencia contra minorías, la violencia en el tránsito, etc.; la ampliación del acceso a la justicia; la protección de testigos amenazados; el mayor uso de penas alternativas y una aplicación más humana de las penas de prisión; el control de la seguridad privada, y; el desarme y control de armas de fuego.

Con el objetivo de definir principios, directrices y prioridades para la construcción del SUSP, entre septiembre de 2003 y abril de 2004 la SENASP desarrolló, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Federación de Industrias de Río de Janeiro (FIRJAN), el proyecto Arquitectura Institucional del SUSP. Bajo la coordinación del politólogo Renato Lessa, la SENASP constituyó nueve grupos de trabajo que produjeron informes con análisis y propuestas para nueve áreas estratégicas:

- Modernización de la gestión de las instituciones de justicia penal.
- Capacitación en gestión integrada de la seguridad pública.
- Bases nacionales de datos sobre justicia penal.
- Gestión de la prevención en seguridad pública.
- Control y participación social en la gestión de la policía.
- Perfeccionamiento de los servicios de la policía técnica.

- Control de armas de fuego.
- Gestión municipal de la seguridad pública.
- Gestión del sistema carcelario.

En octubre del 2003, el gobierno federal reestructuró el Fondo Nacional de Seguridad Pública, a través de la Ley Federal 10.746, buscando crear condiciones más favorables para la utilización de recursos federales en el desarrollo de programas estatales y municipales de prevención del crimen y la violencia, y para integrar los programas del área de seguridad pública y los programas de prevención del crimen y la violencia desarrollados en otras áreas. En particular, la nueva ley permitía la asignación de recursos del FNSP no sólo a instituciones policiales, sino también al desarrollo de programas estatales y municipales de prevención. Sin embargo, los recursos destinados al FNSP fueron reducidos a partir del año 2003.

En diciembre de 2003, además, mientras se desarrollaba el proyecto Arquitectura Institucional del SUSP, Luiz Eduardo Soares renunció a la SENASP por conflictos con el Ministerio de Justicia y el gobierno federal sobre la implementación de la Política Nacional de Seguridad Pública, siendo sustituido por el delegado de policía federal Luiz Fernando Correa. El proyecto del SUSP no fue interrumpido, pero su alcance e impacto fueron sustancialmente reducidos.

En 2004, el gobierno federal vuelve a discutir el despliegue de tropas del Ejército para combatir el crimen organizado en Río de Janeiro y envía tropas para mantener el orden público en São Paulo durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre “Comercio y Desarrollo” y para contener huelgas de funcionarios policiales en Minas Gerais y Piauí. En junio de ese mismo año, el gobierno federal anunció la creación de una Fuerza Nacional de Seguridad Pública, integrada por grupos de élite de la policía federal y de las policías estatales, para actuar en situaciones de emergencia en los estados.

El 2 de septiembre del 2004, Brasil adoptó la Ley Complementaria N° 117, alterando la Ley Complementaria N° 97/1999 que regulaba la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas, es-

tableciendo que “el empleo y la preparación de las Fuerzas Armadas en la garantía de la ley y el orden son considerados como parte de la actividad militar” (Ley Complementaria N° 117/2004, artículo 15, párrafo 7). Esta ley, en la práctica, restringe las facultades de la Justicia Común para investigar violaciones contra los derechos humanos practicadas por policías militares y sirve como un incentivo para el empleo de las fuerzas armadas en el área de la seguridad pública. Además, entra en contradicción con el objetivo de la Ley 9.299/1996, que transfirió de la Justicia Militar a la Justicia Común la competencia para juzgar crímenes dolosos contra la vida, practicados por policías militares en el ejercicio de sus actividades de patrullaje extensivo y preventivo.

Perspectivas

La experiencia internacional relatada por diversos autores cuyos trabajos fueron publicados en la *Série Polícia y Sociedade*⁷, muestra que los procesos de reforma y perfeccionamiento de las instituciones policiales frecuentemente dependen de dos factores: 1) en la esfera social: dependen de la reducción de la desigualdad y la universalización de los derechos civiles, políticos y sociales, y; 2) en la esfera policial: dependen de la modernización de la gestión de las organizaciones policiales, de tornar a estas organizaciones más transparentes, más abiertas a la participación y al control de la sociedad civil y dotarlas de capacidades para planificar e implementar procesos de cambio organizacional, al mismo tiempo que cumplen sus responsabilidades en el mantenimiento de la seguridad pública.

El análisis de la experiencia internacional en el área de la reforma y perfeccionamiento de las instituciones policiales sugiere, por lo tanto,

7 Ver las publicaciones de la *Série Polícia e Sociedade*, que hacen parte de un programa de transferencia de tecnología del Núcleo de Estudos de la Violência de la Universidad de São Paulo (NEV-USP), en conjunto con la Fundación Ford y la Editora de la Universidad de São Paulo (EDUSP). Las publicaciones se encuentran listadas en el siguiente link: http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=1391&Itemid=132.

to, que los déficits en la protección de los derechos humanos y en la gestión de las organizaciones policiales pueden representar serios obstáculos para las reformas del sistema de seguridad pública y de las instituciones policiales en Brasil. Sin un abordaje más amplio del problema de la reforma de la policía, que vincule dicho proceso a la protección y promoción de los derechos humanos en la sociedad y a la modernización de la gestión organizacional en las policías, el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, difícilmente se logrará avanzar en la construcción de instituciones policiales adaptadas a las exigencias de la democracia y capaces de atender las demandas de la sociedad en el área de seguridad pública.

En Brasil, el panorama ha sido y continúa siendo que, particularmente en momentos de crisis, gobernantes y políticos presentan soluciones para la crisis y propuestas para reformar la policía y mejorar la seguridad pública que desconocen no sólo el historial del país en esta área, sino también la naturaleza democrática o antidemocrática de estas soluciones y propuestas.

Es tal vez importante recordar que las políticas de seguridad pública y las organizaciones policiales no son automáticamente democráticas porque son definidas y dirigidas por gobiernos elegidos democráticamente cada cuatro años. Son democráticas cuando son transparentes, subordinadas a la ley, respetuosas de los derechos humanos y orientadas a atender las expectativas de la sociedad.

Finalmente, es importante repensar por qué las políticas de seguridad pública y las organizaciones policiales democráticas son más eficaces en la reducción del crimen y la violencia, en el debilitamiento del crimen organizado y en la eliminación del terrorismo urbano.

La transparencia es fundamental para el conocimiento de datos e informaciones sobre políticas de seguridad pública y organizaciones policiales, dentro y fuera del gobierno. Sin este conocimiento es imposible definir objetivos y estrategias de forma clara y precisa para orientar programas y acciones, así como construir indicadores para monitorear avances y evaluar los éxitos en el área de la seguridad pública.

La subordinación a la ley y el respeto a los derechos humanos son fundamentales para controlar el problema de la instrumentalización de

las políticas de seguridad y organizaciones policiales por parte de los gobiernos, partidos o grupos y de la corrupción y la violencia, en sus diversas modalidades.

Por último, la atención a las expectativas de la sociedad es fundamental para crear relaciones de confianza y colaboración entre la policía y la sociedad, sin las cuales las políticas de prevención y control del crimen y la violencia tienen pocas posibilidades de éxito.

Bibliografía

- Abranches, Sérgio (1994) "A alienação da autoridade: notas sobre a violência urbana e a criminalidade". En Martins, Luciano et al. (eds.) *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora. p. 123-161.
- Abreu, Sérgio R. (1998) "A brigada militar e a garantia dos direitos humanos". Documento electrónico, www.procergs.com.br/brigada.
- Abreu, Sérgio R. y Luiz Guimarães (1998) "Brigada militar e segurança cidadã: uma reflexão para aliar a eficiência da polícia militar e o respeito aos direitos humanos". Documento electrónico, www.procergs.com.br/brigada.
- Adorno, Sérgio (1993) "A criminalidade violenta urbana no Brasil: um recorte temático", *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Nº 35, p. 3-24.
- Adorno, Sérgio (1997) "A Criminalidade violenta urbana no Brasil: tendências e características". Documento presentado en la conferencia "Violência e Criminalidade Urbana". Rio de Janeiro. 2-4 de marzo.
- Adorno, Sérgio (1998a) "Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil". En Zaverucha, Jorge (e l.). *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Bargaço. p.149-189.
- Adorno, Sérgio (1998b) "O gerenciamento público da violência urbana: a justiça em ação". En Pinheiro, Paulo Sérgio et al. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond. p. 227-246.
- Adorno, Sérgio (1999) "Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem", *Tempo Social*, Vol. 11, Nº 2, p. 129-153.

- Adorno, Sérgio et al. (2002) “Violência”, *Ciência e cultura*, Número especial, Vol. 1, (julio-sept), p. 50-51.
- Adorno, Sérgio et al. (2006) *Violência policial, desenvolvimento sócio-econômico e homicídios no município de São Paulo*. São Paulo: NEV-USP. Mimeo.
- Adorno, Sérgio, Nancy Cardia y Paulo Sérgio Pinheiro (1995/1997) *Continuidade autoritária e construção da democracia*. Informe de Investigación. São Paulo: NEV-USP.
- Adorno, Sérgio, Nancy Cardia y Paulo Sérgio Pinheiro (1998) *Pesquisa direitos humanos e democracia. Proposta de intervenção na formação de profissionais do judiciário, do Ministério Público e da Polícia no Estado de São Paulo, Brasil—Relatório Final*. São Paulo: NEV-USP.
- Adorno, Sérgio, Nancy Cardia y Federico Poletto (2003) “Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo”, *Estudos Avançados*, Vol. 17, Nº 47, p. 43-73.
- Affonso, Beatriz y Paulo de Mesquita Neto (1998) “Policimento comunitário: a experiência em São Paulo”. São Paulo: NEV-USP. Mimeo.
- Agüero, Felipe (1992) “The Military and the Limits to Democratization in South America”. En Mainwaring, Scott, Guillermo O’Donnell y Samuel Valenzuela (eds.) *Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press. p. 153-198.
- Akerman, Marcos y Aylene Bousquat (1999) “Mapas de risco da violência”, *São Paulo em perspectiva—A violência disseminada*, Vol. 13, Nº 4, p. 75-108.
- Álvares, Élcio (2000) “O Ministério da Defesa e a segurança pública”. En Albuquerque, Roberto C. y João Paulo Reis Velloso (eds.) *Pobreza, cidadania e segurança*. Río de Janeiro: José Olympio Editora.
- Alvazzi del Frate, Anna y Ugljesa Zvekcic (eds.) (1995) *Criminal Victimization in the Developing World*. Roma: UNICRI, Publ. 55.
- Americas Watch/Núcleo de Estudos da Violência (1993) *Violência policial urbana no Brasil: mortes e tortura pela polícia em São Paulo e no Rio de Janeiro, 1987-1992*. Nueva York/São Paulo: Americas Watch/NEV-USP.

- Amnesty International (1990) *Brazil: Torture and Extra-Judicial Execution*. Londres: Amnesty International.
- Arquidiocese de São Paulo (1985) *Brasil: nunca mais*. Petrópolis: Vozes.
- Assembléia Legislativa de São Paulo (1999) *Cadernos do 1º e 2º Anos do Curso de Graduação em Direito - São Paulo Século XXI: Segurança*. São Paulo: Assembléia Legislativa de São Paulo.
- Assembléia Nacional Constituinte, Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (1987) *Relatórios e Pareceres aos Anteprojetos das Comissões - Substitutivo*. Brasília: Assembléia Nacional Constituinte.
- Assembléia Nacional Constituinte, Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança (1987) *Anteprojeto - Relatório*. Brasília: Assembléia Nacional Constituinte.
- Assis, Simone G. (1999) *Traçando caminhos em uma sociedade violenta: a vida de jovens infratores e seus irmãos não-infratores*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Azevedo, Clóvis B. de (2004) "Aprimoramento da gestão pública em municípios: algumas reflexões críticas e o caso de Jacaré". En *Brasiliense Carneiro, José Mário et al. "Avanços nas prefeições: novos caminhos da democracia"*, *Cadernos Adenauer*, Vol. 1. São Paulo: Fundación Konrad Adenauer. p. 69-83.
- Bailey, John y Lucía Dammert (eds.) (2005) *Seguridad y reforma policial en las Américas*. México, DF: Siglo XXI Editores.
- Barcellos, Caco (1992) *Rota 66: a história da polícia que nasceu*. São Paulo: Editora Globo.
- Bayley, David (1985) *Patterns of Policing*. Nueva Jersey: Rutgers University Press.
- Bayley, David (1994) *Police for the Future*. Nueva York / Oxford: Oxford University Press.
- Bayley, David (2001) *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It?* Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Bayley, David (2005) *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*. Oxford/Nueva York: Oxford University Press.

- Beato, Cláudio y Antônio Paixão (1997) “Crimes, vítimas e polícias”, *Tempo Social*, Vol. 9, Nº1, p. 233-248.
- Belloni, Isaura, Luiza Costa de Souza y Heitor de Magalhães (2001) *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. 2da edición. São Paulo: Cortez.
- Benevides, Maria Victória (1983) *Violência, povo e polícia*. São Paulo: Brasiliense.
- Bicudo, Hélio (1977) *Meu depoimento sobre o esquadrão da morte*. São Paulo: Comissão de Justiça y Paz-SP.
- Bicudo, Hélio (1994) *Violência: o Brasil cruel e sem maquiagem*. São Paulo: Moderna.
- Bicudo, Hélio (1997) “A violência e a estrutura judiciária brasileira”, *Estudos Avançados*, Vol. 30, p. 67-78.
- Borradori, Giovanna (2003) *Philosophy in a Time of Terror*. Chicago/Londres: University of Chicago Press.
- Bretas, Marcos y Paula Poncioni (1999) “A cultura policial e o policial civil carioca”. En Pandolfi, Dulce et al. *Cidadania, justiça e violência*. Río de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 149-163.
- Briceño-León, Roberto, Leandro Carneiro y José Miguel Cruz (1999) “O apoio dos cidadãos à ação extrajudicial da polícia no Brasil, em El Salvador e na Venezuela”. En Pandolfi, Dulce et al. *Cidadania, justiça e violência*. Río de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 117-127.
- Brochado, João (1997) “Socorro polícia: opiniões e reflexões sobre segurança pública”. Documento presentado al Grupo de Trabajo de Evaluación del Sistema de Seguridad Pública del Ministerio de Justicia de Brasil.
- Bucci, Eugênio (1996) *Brasil em tempo de TV*. São Paulo: Boitempo.
- Bucci, Eugênio (2000) *Sobre ética e imprensa*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Bucqueroux, Bonnie y Robert Trojanowicz (1998) *Community Policing. How to Get Started*. Cincinnati: Anderson Publishing Company.
- Caldeira, César (1995) “Operação Rio e cidadania: as tensões entre o combate à criminalidade e a ordem jurídica”. Documento presentado en la reunión anual de ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais.

- Caldeira, César (1997) "Segurança pública e seqüestros no Rio de Janeiro (1995-1996)", *Tempo Social*, Vol. 9, Nº 1, p. 115-155.
- Caldeira, Teresa (1991) "Direitos Humanos ou 'privilegios de bandidos'?", *Novos Estudos*, Vol. 30, p. 162-74.
- Caldeira, Teresa (2000) *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Call, Charles (2003) *Challenges in Police Reform: Promoting Effectiveness and Accountability*. Nueva York: UN-International Peace Academy.
- Câmara dos Deputados (1991) *Proposta de Emenda a Constituição 46-A/91*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Câmara dos Deputados (1997a) *Redação para o segundo turno de discussão da Proposta de Emenda a Constituição 338-B/1997*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Câmara dos Deputados (1997b) *Proposta de Emenda a Constituição 514/97*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Câmara dos Deputados, Comissão Especial com a Finalidade de Examinar a Questão da Segurança Pública no País (1998) *Relatório*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Camargo, Carlos (1997) "Estética militar e instituições policiais". Documento presentado al Grupo de Trabajo de Evaluación del Sistema de Seguridad Pública del Ministerio de Justicia de Brasil.
- Camargo, Carlos (1998) "Prevenção criminal e dignidade humana". *Debates. Segurança pública como tarefa do estado e da sociedade*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung.
- Cancelli, Elizabeth (1994) *O mundo da violência: a política da era Vargas*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.) (2001) *Policía, Sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.) (2004) *Participación ciudadana y reformas de la policía en América del Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Cano, Ignacio (1997) *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER.

- Cano, Ignácio (1998a) *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro: a atuação da justiça militar*. Rio de Janeiro: ISER.
- Cano, Ignácio (1998b) *Análise territorial da violência no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER.
- Capobianco, Eduardo y Paulo de Mesquita Neto (2001) *O Fórum metropolitano de segurança pública e o papel dos municípios na segurança pública em São Paulo*. São Paulo. Mimeo. Documento electrónico, www.forumsp.org.br.
- Cardia, Nancy (1997) “O medo da polícia e as graves violações de direitos humanos”, *Tempo Social*, Vol. 9, Nº 1, p. 249–265.
- Cardia, Nancy (1999) *Atitudes, valores e normas culturais em relação à violência*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos.
- Cardia, Nancy (2000) *Urban violence in Sao Paulo*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center.
- Cardia, Nancy (2003) “Jovens, violência fatal, superposição de carências e mercado de trabalho”. São Paulo: NEV-USP.
- Cardia, Nancy (2004) *Raça, vitimização e direitos humanos*. Informe de investigación. São Paulo: NEV-USP.
- Cardia, Nancy y Sueli Schiffer (2002) “Violência e desigualdade social”, *Ciência e Cultura-Violências*, Vol. 54, Nº1, p. 25–31.
- Cardoso, Fernando Henrique (1994) *Mãos à obra Brasil: Proposta de Governo*. Brasília.
- Carr Center for Human Rights Policy (2005) *Measurement and Human Rights: Tracking Progress, Assessing Impact- A Carr Center for Human Rights Policy Project Report*. Cambridge: Carr Center for Human Rights Policy.
- Carvalho, José Murilo de (1997) *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Castro, Celso, Maria Celina D’Araújo y Gláucio Soares (1994a) *Anos de chumbo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Castro, Celso, Maria Celina D’Araújo y Gláucio Soares (1994b) *Visões do golpe*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Castro, Celso, Maria Celina D’Araújo y Gláucio Soares (1995) *A volta aos quartéis*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

- Catão, Yolanda (1999) *Mortes violentas: um panorama do homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE. Mimeo.
- Cavalcante Neto, Miguel (1998) “Desenvolvimento do policiamento comunitário no Estado de São Paulo: análises e perspectivas para o futuro”. São Paulo: CAES-PMESP.
- CEDEC (1996a) *Mapa de risco da violência-Cidade de Curitiba*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.
- CEDEC (1996b) *Mapa de risco da violência-Cidade de São Paulo*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.
- CEDEC (1997a) *Mapa de risco da violência-Cidade do Rio de Janeiro*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.
- CEDEC (1997b) *Mapa de risco da violência-Cidade de Salvador*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.
- CELS (1996) *Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina 1995*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- CELS (1997) *Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina 1996*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- CELS (1998) *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina 1997*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales-EUDEBA.
- CELS-HRW (1998) *La inseguridad policial: violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales-Human Rights Watch-EUDEBA.
- Cerqueira, Carlos M. (1993) “Breve histórico das idéias de policiamento comunitário no Rio de Janeiro”, *Cadernos de polícia-Polícia comunitária*, Polícia Militar de Rio de Janeiro, p. 18-22.
- Chevigny, Paul (1991) *Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina*. São Paulo: NEV-USP.
- Chevigny, Paul (1995) *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*. Nueva York: The Free Press.
- Coelho, Edmundo C. (1988) “A criminalidade urbana violenta”, *Dados*, Vol. 31, N° 2, p. 145-83.

- Constituição Federal* (1967). Documento electrónico, www.planalto.gov.br.
- Constituição Federal* (1988). Documento electrónico, www.mj.gov.br.
- CPDOC-FGV/ISER (1997) *Lei, justiça e cidadania - direitos, vitimização e cultura política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV/ISER.
- Costa, Júlio Cezar (1997) *Diretrizes para a implantação da Polícia Interativa*. Vitória: Polícia Militar de Espírito Santo.
- Dahl, Robert (1989) *Democracy and Its Critics*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Dallari, Dalmo (1977) *O pequeno exército paulista*. São Paulo: Perspectiva.
- Dammert, Lucía y Javiera Díaz (2005) “Etapas en el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad”. En Dammert, Lucía y Gustavo Paulsen (eds.) *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile. p. 199-221.
- Dammert, Lucía y Alejandra Lunecke (2005) “Técnicas para mejorar el diseño e implementación de políticas a nivel local”. En Dammert, Lucía y Gustavo Paulsen (eds.) *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile. p. 221-241.
- Dammert, Lucía y Gustavo Paulsen (eds.) (2005) *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Decreto-Ley 667* (1969). Brasília: República de Brasil.
- Diamint, Rut (ed.) (1997) *La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina*. Working Papers. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella.
- Diamond, Larry et al. (1997) *Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges*. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry, Juan Linz y Seymour Lipset (eds.) (1989) *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Diamond, Larry, Juan Linz y Seymour Lipset (eds.) (1995) *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers.

- Dias Neto, Theodomiro (2005) *Segurança urbana: o modo da nova prevenção*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Dominguez, Jorge I. y Abraham Lowenthal (eds.) (1997) *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Draibe, Sônia M. (2001) "Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas". En Barreira, Maria Cecília y Maria C.B. de Carvalho (orgs.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP. p.13-42.
- Emenda Constitucional Nº 1* (1969). Documento electrónico, www.planalto.gov.br.
- Entrevista a Mário Mamede realizada por la Agencia Carta Maior, *Boletim Carta Maior*, 25 de agosto de 2005. Documento electrónico: <http://agenciacartamaior.uol.com.br>.
- Escobar, Santiago et al. (2004) *La seguridad ciudadana como política de Estado*. Santiago de Chile: SUR.
- Escobar, Santiago et al. (2005) *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Fausto, Boris (1984) *A criminalidade em São Paulo (1800-1924)*. São Paulo: Brasiliense.
- Fernandes, Heloísa (1974) *Política e segurança: a força pública de São Paulo*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega.
- Fernandes, Heloísa (1985) "A força pública no Estado de São Paulo". En Fausto, Boris (ed.) *História geral da civilização brasileira: o Brasil republicano, sociedade e instituições, 1889-1930*. São Paulo: Difel.
- Fitch, J. Samuel (1998) *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Fitch, J. Samuel y Abraham Lowenthal (1986) *Armies and Politics in Latin America*. Nueva York: Holmes & Meyer.
- Flores, Mario César (1992) *Bases para uma política militar*. Campinas: Editora da Unicamp.
- Folha de São Paulo*, "Guia da Constituinte", Edição especial, 19 de septiembre de 1986.

- Folha de São Paulo*, “Uso da segurança privada explode em São Paulo”, 20 de abril de 1997.
- Folha de São Paulo*, “Policia do RJ mata 5 vezes mais que a de SP”, 13 de diciembre de 1998.
- Folha de São Paulo*, 6 de febrero de 2000. *Folha de São Paulo*, “Violência apavora mais os brasileiros”, 10 de marzo de 2002.
- Fon, Antônio Carlos (1986) *Tortura: a história da repressão política no Brasil*. São Paulo: Global.
- Fórum Metropolitano de Segurança Pública (2001) *Relatório de atividades, resultados e propostas – del 29/03/2001 al 28/06/2001*, 28 de junio. Documento electrónico, www.forumsp.org.br.
- Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência (2002) “Pesquisa 1, população em geral, e pesquisa 2, população escolar”. Mimeo.
- Frühling, Hugo (ed.) (1998) *Control democrático en el mantenido de la seguridad interior*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Frühling, Hugo (ed.) (2004) *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Frühling, Hugo, Heather Golding y Joseph Tulchin (eds.) (2003) *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Washington, DC/Baltimore/Londres: Woodrow Wilson Center Press-The Johns Hopkins University Press.
- Fundación SEADE (1998) *Pesquisa de condições de vida em 1998*. Documento electrónico, www.seade.gov.br.
- Gabinete do Governador do Estado de São Paulo (1997) *Proposta de Emenda Constitucional*. São Paulo: Gabinete do Governador do Estado de São Paulo.
- Garotinho, Anthony et al. (1998) *Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança*. Río de Janeiro: Hama.
- Gatti-Domenach, Jacqueline, Jean-Jacques Gleizal y Claude Journés (1993) *La Police: le cas des democracies occidentales*. París: Presses Universitaires de France.

- Gómez, Claudia (2006) "Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana". Ponencia presentada en el "Congreso Internacional de Participación Ciudadana en la Prevención del Delito y la Seguridad Pública", Jalisco, México, 25-27 de octubre.
- Goodman, Louis W. y Johanna Mendelson (1990) "The Threat of New Missions: Latin American Militaires and the Drug War". En Goodman, Louis W., Johanna Mendelson y Juan Rial (eds.) *The Military and Democracy: The Future of Civil-Military Relations in Latin America*. Lexington/Toronto: Lexington Books. p. 189-193.
- Goodman, Louis W., Johanna Mendelson y Juan Rial (eds.) (1990) *The Military and Democracy: The Future of Civil-Military Relations in Latin America*. Lexington/Toronto: Lexington Books.
- Governo do Estado de São Paulo (1997) *Programa Estadual de Direitos Humanos*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.
- Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Segurança Pública (1997) *Programa de Implantação do Policiamento Comunitário*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Segurança Pública-Polícia Militar-Comissão de Assessoramento da Implantação do Policiamento Comunitário.
- Guimarães, Luiz Antônio (1998) "Brigada militar: uma evolução necessária". Documento electrónico, www.procergs.com.br/brigada.
- Haritos-Fatouros, Mika y Marta K. Huggins (1996) "Conciencia torturada: secretos y moralidad en la violencia policial brasileña". En Waldmann, Peter (ed.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké. p. 323-354.
- Hinton, Mercedes (2005) "A Distant Reality: Democratic Policing in Argentina and Brasil", *Criminal Justice*, Vol. 5, Nº 1, p. 75-100.
- Holloway, Thomas H. (1993) *Policing in Rio de Janeiro: Rebellion and Resistance in a 19th Century City*. Stanford: Stanford University Press.
- Holloway, Thomas H. (1997) *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Huggins, Martha K. (ed.) (1991) *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extra-Legal Violence*. Nueva York: Praeger.

- Huggins, Martha K. (1998) *Political Policing: The United States and Latin America*. Durhan/Londres: Duke University Press.
- Human Rights Watch/Americas (1996) *Violência x violência: violações dos direitos humanos e criminalidade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Human Rights Watch/Americas.
- Human Rights Watch/Americas (1997) *Brutalidade policial urbana no Brasil*. Rio de Janeiro: Human Rights Watch/Americas.
- Hunter, Wendy (1997) *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. Chapel Hill/Londres: University of North Carolina Press.
- Huntignton, Samuel (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- IBGE (1972) *Anuario estatístico 1972*. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IBGE (1990) *Participação Político-Social 1988. Vol. 1: Justiça a e Vitimização*. Brasília: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.
- IBGE (1998) *Pesquisa Nacional por A mostra de Domicílio (PNAD)*. Documento electrónico, www.ibge.gov.br.
- IISS (1994) *The Military Balance 1994-1995*. Londres: International Institute for Strategic Studies.
- Instituto da Cidadania (2002) *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. São Paulo: Instituto da Cidadania.
- Jornal da Tarde*, “SP tem 500 empresas de segurança privada”, 9 de septiembre de 1996.
- Kahn, Túlio (1998) “Pesquisas de vitimização”, *Revista do ILANUD*, N° 10, São Paulo: ILANUD.
- Kahn, Túlio et al. (2000) “Polícia comunitária: avaliando a experiência”. Mimeo.
- Kant de Lima, Roberto (1994) *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense.
- Kant de Lima, Roberto (1995) *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense.
- Kant de Lima, Roberto (1997) “Polícia e exclusão na cultura judiciária”, *Tempo Social*, Vol. 9, N° 1, p. 163-83.
- Kant de Lima, Roberto, Ana Paula Miranda y Michel Misse (2000) “Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no

- Brasil: uma bibliografia”, *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Vol. 50, Nº 2, p. 45-123.
- Landman, Todd (2004) “Measuring Human Rights: Principle, Practice, Policy”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 26, p. 906-931.
- Langan Mary, Eugene McLaughlin y John Muncie (eds.) (1996) *Criminological Perspectives: A Reader*. Londres: Sage Publications.
- Lara, Luiz F. (1997) *As polícias militares no contexto do sistema de segurança brasileiro*. Documento presentado al Grupo de Trabajo de Evaluación del Sistema de Seguridad Pública del Ministerio de Justicia.
- Lazzarini, Álvaro (1994) “As polícias militares e o corpo de bombeiros como instrumento de defesa da democracia”, *A Força Policial*, Vol. 1, p. 28-45.
- Lazzarini, Álvaro (1995), “Segurança pública e aperfeiçoamento da polícia no Brasil”, *A Força Policial*, Vol. 5, p. 3-34.
- Lazzarini, Álvaro (1998) *Direito administrativo e ordem pública*. Río de Janeiro: Forense.
- Ley Complementaria Nº 69* (1991). Brasília: República de Brasil.
- Ley Complementaria Nº 97* (1999). Brasília: República de Brasil.
- Ley Complementaria Nº 117* (2004). Brasília: República de Brasil.
- Lima, Renato Sérgio de (2005) *Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. Tesis de Doctorado en Sociología. São Paulo: Universidad de São Paulo, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas.
- Lindholt, Lone et al. (eds.) (2003) *Human Rights and the Police in Transitional Countries*. La Haya/Londres/Nueva York: Kluwer International-Danish Institute for Human Rights.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore/Londres: The John Hopkins University Press.
- Loche, Adriana y Paulo de Mesquita Neto (2003) “Police-Community Partnerships in Brazil”. En Frühling, Hugo, Heather Golding y Joseph Tulchin (eds.) *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Washington, DC/Baltimore/Londres: Woodrow Wilson Center Press-The Johns Hopkins University Press. p. 179-204.

- Maguire, Mike, Rod Morgan y Robert Reiner (eds.) (1997) *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Clarendon Press.
- Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela (eds.) (1992) *Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Mann, Michael (1993) *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maricato, Erminia (1995) *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec.
- Martinez-Lara, Javier (1996) *Building Democracy in Brazil: The Politics of Constitutional Change, 1985-1995*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Martins, Luciano et al. (eds.) (1994) *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Río de Janeiro: José Olympio Editora.
- Mathias, Suzeley K. (1995) *Distensão: o projeto militar, 1973-1979*. Campinas: Papirus Editora.
- Méndez, Juan E., Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.) (1999) *The (Un)Rule of Law in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Méndez, Juan E., Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (2000) *Democracia, violência e injustiça: o Não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.
- Mesquita Neto, Paulo de (1995) "From Intervention to Participation: The Transformation of Military Politics in Brazil, 1974-1992". Ph.D. Dissertation. Columbia University, Nueva York.
- Mesquita Neto, Paulo de (1997) "Police Reform in Latin American Emerging Democracies: The Experience of Brazil". Documento presentado en la conferencia "Democracy and the Rule of Law: Institutionalizing Citizenship Rights in New Democracies", McGill University, Montreal, Canadá, 19-20 de marzo.
- Mesquita Neto, Paulo de (1998a) "Police, Armed Forces and Democracy in Brazil". Documento presentado en la conferencia anual de la Latin American Studies Association, Chicago, Illinois, 24-26 de septiembre.

- Mesquita Neto, Paulo de (1998b) “Policiamento comunitário e controle civil da polícia no Brasil: a experiência de São Paulo”. Documento presentado en el Seminario Internacional “La Policía y el Control Civil en Sociedades Democráticas”. Auditorio del Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de São Paulo. São Paulo. 14-16 de diciembre.
- Mesquita Neto, Paulo de (1999a) “Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle”. En Pandolf Dulce et al. (eds.) *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Mesquita Neto, Paulo de (1999b) “Policiamento comunitário: a experiência em São Paulo. Resumo do relatório”, *Revisão Brasileira de Ciências Criminais*, Nº 25, p. 281-292.
- Mesquita Neto, Paulo de (1999c) “Civis mortos e feridos por policiais militares e civis e policiais militares e civis mortos e feridos, Estado de São Paulo, 1982-1999”. São Paulo: NEV-USP
- Mesquita Neto, Paulo de (1999d) “Fuerzas armadas, policías y seguridad pública en Brasil: instituciones y políticas gubernamentales”. En Diamint, Rut (ed.). *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella-Nuevohacer.
- Mesquita Neto, Paulo de (2001a) “Police, Armed Forces and Democracy in Brazil”. En Amir, Menachem y Stanley Eisinger (eds.) *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*. Huntsville, Texas: OICJ Press. p. 285-309.
- Mesquita Neto, Paulo de (2001b) “Crime, violência e incerteza política no Brasil”. En Mesquita Neto, Paulo de et al. “A violência do cotidiano”, *Cadernos Adenauer*, Vol. 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung. p. 9-41.
- Mesquita Neto, Paulo de (2003) “Paths Toward Democratic Policing in Latin America”. En Alemika, Etyannibi, Lone Lindholt, Paulo de Mesquita Neto y Danny Titus (eds.) *Human Rights and the Police in Transitional Countries*. La Haya/Londres/Nueva York: Kluwer International-Danish Institute for Human Rights. p. 181-194.

- Mesquita Neto, Paulo de (2004a) “Os municípios e a segurança pública”. En Brasiense Carneiro, José Mário et al. “Avanços nas prefeituras: novos caminhos da democracia”, *Cadernos Adenauer*, Vol. 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. p. 51-68.
- Mesquita Neto, Paulo de (2004b) “La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación”. En Frühling, Hugo (ed.) *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Santiago de Chile: BID. p. 109-138.
- Mesquita Neto, Paulo de (2006) *Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções*. São Paulo: NEV-USP. Mimeo.
- Mesquita Neto, Paulo de y Paulo Sérgio Pinheiro (1997) “Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas”, *Estudos Avançados*, Vol. 30, p. 117-134.
- Mesquita Neto, Paulo de y Paulo Sérgio Pinheiro (1998) “Direitos humanos no Brasil: perspectivas do final do século”. En Montoro, André et al. *Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung.
- Mesquita Neto, Paulo de y Paulo Sérgio Pinheiro (1999) *1º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil*. Brasília: Ministério de Justiça/NEV-USP.
- Mesquita Neto, Paulo de et al. (2004) *Relatório sobre a prevenção do crime e da violência e a promoção da segurança pública no Brasil*. Preparado para la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, en el marco del proyecto Arquitectura Institucional del Sistema Único de Seguridad Pública.
- Metagora (2005a) *What is Metagora Accomplishing? Summary of Intermediate Project's Results as of May 13th 2005*. París: OECD/Metagora.
- Metagora (2005b) *Progress Report as of 31 December 2004*. París: OECD/Metagora.
- Michaud, Yves (1989) *A violência*. São Paulo: Ática.
- Minayo, Maria Cecília (1994) “A violência social sob a perspectiva da saúde pública”, *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 10, Nº 1, p. 7-18.
- Minayo, Maria Cecília y Ednilsa Souza (eds.). (2003) *Violência sob o olhar da saúde: a infrapolítica da contemporaneidade brasileira*. Río de Janeiro: Fiocruz.

- Mingardi, Guaracy (1992) *Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na polícia civil*. São Paulo: Página Aberta.
- Mingardi, Guaracy (1996) "Corrupção e violência na polícia de São Paulo". En Waldmann, Peter (ed.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer Stiftung- CIEDLA-ISLA. p. 284-299.
- Ministério da Justiça (1997a) *Medidas Mínimas para Reforma da Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça.
- Ministério da Justiça (1997b) *Conferencia Nacional Segurança, Justiça e Cidadania*. Brasília: Ministério da Justiça.
- Ministério da Justiça/SENASP (2000) *Plano nacional de Segurança Pública*. Brasília: Ministério de Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública.
- Ministério da Saúde (2001) *Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por acidentes e violências*. Brasília: Ministério de Saúde.
- Ministério do Exército, Secretaria de Comunicação Social do Exército (1987) *Temas Constitucionais*. Brasília: Ministério do Exército, Secretaria de Comunicação Social do Exército.
- Monet, Jean-Claude (1993) *Polices et sociétés en Europe*. Paris: La Documentation Française.
- Moraes, Bismael (ed.) (1996) *O papel da polícia no regime democrático*. São Paulo: Mageart.
- Muniz, Jacqueline (2000) "O papel decisivo dos municípios na segurança pública". Rio de Janeiro. Documento eletrônico, www.cesec.uam.edu.br.
- Muniz, Jacqueline et al. (1997) "Resistências e dificuldade de um programa de policiamento comunitário", *Tempo Social*, Vol. 9, Nº 1, p. 197-213.
- Musumeci, Leonarda (1998) *Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD 1987/1995*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Musumeci, Leonarda et al. (1996) *Segurança pública e cidadania: a experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-1995)*. Relatório final do monitoramento qualitativo. Rio de Janeiro: SER.

- Neild, Rachel y Melissa Ziegler (2002) *From Peace to Governance*. Washington, DC: The Washington Office on Latin America (WOLA).
- Neme, Cristina (2005) “Violência e segurança: um olhar sobre a França e o Brasil”, *Revista de Sociologia e Política*, Nº 25, p. 123-137.
- Njaine, Kathie y Ednilsa Souza (2003) “Informação e comunicação sobre a violência: instrumentos para a cidadania”. En Minayo, Maria Cecília y Ednilsa Souza (eds.) *Violência sob o olhar da saúde: a infopolítica da contemporaneidade brasileira*. Rio de Janeiro: Fiocruz. p. 269-282.
- Núcleo de Estudos da Violência/Comissão Teotônio Vilela (1993) *Dossiê direitos humanos no Brasil 1*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Núcleo de Estudos da Violência/Comissão Teotônio Vilela (1995) *Dossiê direitos humanos no Brasil 2*. São Paulo: Universidad de São Paulo.
- O Estado de São Paulo, 24 de marzo de 1999.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.) (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Oliven, Ruben G. (1980) “A violência como mecanismo de dominação e como estratégia de sobrevivência”, *Dados. Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 23, Nº 3, p. 371-376.
- Ordem dos Advogados do Brasil (1994) *Proposta de uma nova política de segurança pública*. Brasília: Ordem dos Advogados do Brasil.
- Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo (1997) *Relatório anual de prestação de contas 1996*. São Paulo: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo.
- Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo (1998) *Relatório anual de prestação de contas 1997*. São Paulo: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo.
- Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo (1999a) *Relatório anual de prestação de contas. Tabelas de Resumo 1996-1998*. São Paulo: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo.
- Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo (1999b) *Relatório anual de prestação de contas: perfil das vítimas de homicídio 1998*. São Paulo: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo.

- Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo (2001) *I. formação estatística, Estado de São Paulo*. Documento eletrônico, <http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br>.
- Paixão, Antônio (1982) “A organização policial numa área metropolitana”, *Dados. Revista de Ciências Sociais*, Vol. 25, Nº 1 p. 63-85.
- Paixão, Antônio (1988) “Crime, controle social e consolidação da democracia”. En O’Donnell, Guillermo y Fábio Reis (eds.) *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice. p. 163-199.
- Paixão, Antônio (1991) “Segurança privada, direitos humanos e democracia: notas preliminares sobre novos dilemas políticos”, *Novos Estudos Cebrap*, Vol. 31, p. 131-141.
- Paixão, Antônio (1994) “Violência urbana e políticas públicas de controle da criminalidade”. En Martins, Luciano et al. (eds.) *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- Palmieri, Gustavo (2003) “Políticas democráticas para segurança cidadã”. En Palmieri, Gustavo. “Segurança cidadã e polícia na democracia”, *Cadernos Adenauer*, Vol. 3, p. 11-27.
- Pandolfi, Dulce et al. (1999) *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Paulsen, Gustavo (2005) “Claves para el buen gobierno de la seguridad”. En Dammer, Lucía y Gustavo Paulsen (eds.) *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO Chile. p. 189-190.
- Pereira, Anthony W. (1997) “Prosecution and Farce: The Origins and Transformation of Brazil’s Political Trials, 1964-1979”, *Latin American Research Review*, Vol. 33, Nº 1, p. 43-66.
- Pereira, Anthony W. (1998) “O Monstro Algemado? Violência do estado e repressão legal no Brasil”. En Zaverucha, Jorge (ed.) *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Bagaçó. p. 13-61.
- Peres, Maria Fernanda (2004) *Violência por armas de fogo no Brasil. Relatório Nacional*. São Paulo: NEV-USP.

- Pinheiro, Paulo Sérgio (1979) “Violência do estado e classes populares”, *Dados. Revista de Ciências Sociais*, Vol. 22, Nº 3, p. 5-24.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1981) “Violencia e cultura”. En Lamounier, Bolivar, Francisco Weffort y María Victoria Benevides (eds.) *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: Brasiliense.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1982) “Polícia e crise política: o caso da polícia militar”. En Paoli, Maria Célia et al. *Violência brasileira*. São Paulo: Brasiliense. p. 161-179.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1991a) *Estratégias da ilusão: a revolução mundial e o Brasil, 1922-1935*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1991b) “Police and Political Crisis: The Case of the Military Police”. En Huggins, Martha K. (ed.) *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extra-Legal Violence*. Nueva York: Praeger. p. 67-88.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1991c) “Autoritarismo e transição”, *Tempo Social*, Vol. 9, p. 45-56.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1996) “O passado não está morto: nem passado é ainda”. En Dimenstein, Gilberto. *Democracia em pedaços: direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1997a) “Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias”, *Tempo Social*, Vol. 9, Nº 1, p. 43-52.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1997b) “Popular Responses to State-Sponsored Violence in Brazil”. En Chalmers, Douglas, Carlos Vila y Katherine Hite (eds.) *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Oxford: Oxford University Press. p. 261-280.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1998) “Polícia e consolidação democrática: o caso brasileiro”. En Pinheiro, Paulo S. et al. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (2000) “Brazil: The Burden of the Past; The Promise of the Future”, *Daedalus. Journal of Academic of Arts and Sciences*, Vol. 129, Nº 2, p. 119-143.
- Pinheiro, Paulo Sérgio y Emir Sader (1985) “O controle da polícia no processo de transição democrática”, *Temas IMESC*, Vol. 2, Nº 2, p. 77-95.

- Pinheiro, Paulo Sérgio et al. (1991) "Violência fatal", *R vista de sociologia da USP*, Vol. 9, p. 81-89.
- Pinheiro, Paulo Sérgio et al. (1998) *São Paulo sem medo um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Polícia Militar do Estado de São Paulo (2000a) "Pl: no plurianual 2000-2003". Mimeo.
- Polícia Militar do Estado de São Paulo (2000b) "Agenc a SP 21. Policiamento Comunitário. Projeto para melhoria do se viço de segurança pública no Estado de São Paulo". Mimeo.
- Presidência da República (1996) *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Documento eletrônico, www.mj.gov.br.
- Przeworski, Adam (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1995) *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ratton Jr., José Luiz (1996) *Violência e crime no Brasil contemporâneo*. Brasília: Cidade Gráfica y Editora.
- Resende, Juliana (1995) *Operação Rio: relato de uma guerra brasileira*. São Paulo: Scritta.
- Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária* (1994) Vol. 1, Nº 2.
- Rizzo de Oliveira, Eliézer (1994) *De Geisel a Collor: força armadas, transição e democracia*. Campinas: Papirus Editora.
- Rocha, Luiz Carlos (1991) *Organização Policial Brasileira*. São Paulo: Saraiva.
- Rouquié, Alan (1987) *The Military and the State in Latin America*. Los Angeles/Londres: University of California Press.
- Sartori, Giovanni (2001) *Homo videns: televisão e pós-pensamento*. São Paulo: Edusc-Bauru. Traducción de Antonio Angonense.
- Sessions, Glenn (2001) *Avaliação em HIV/AIDS: uma perspectiva internacional*. Coleção Abia- Fundamentos da Avaliação II. Rio de Janeiro: Abia. Documento eletrônico, www.abiaaids.org.
- Shaw, Mark (ed.) (2001) *Crime and Policing in Transitional Societies. Seminar Report 8*. Johannesburg: Fundación Konrad Adenauer Stiftung - South African Institute of International Affairs.

- Shirley, Robert (1997) "Atitudes em relação à polícia numa favela do sul do Brasil", *Tempo Social*, Vol. 9, Nº 1, p. 215-232.
- Silva Filho, José (2000) "Reflexões para uma política nacional de segurança pública". En Albuquerque, Roberto C. y João Paulo Reis Velloso (eds.) *Pobreza, cidadania e segurança*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- Silva, Jorge da (1990) *Controle da criminalidade e segurança pública*. 2da edición. Rio de Janeiro: Forense.
- Silva, Jorge da (1996) "Militarização da segurança pública e reforma da polícia: um depoimento". En Bustamante, Ricardo y Paulo César Sodré (eds.) *Ensaio jurídicos: o direito em revista*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Atualização Jurídica.
- Skidmore, Thomas E. (1967) *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Skidmore, Thomas E. (1988) *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Peter H. (ed.) (1993) *El combate a las drogas en América*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Soares, Luiz Eduardo (ed.) (1996) *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER-Relume Dumará.
- Soares, Luiz Eduardo (2005) "Segurança municipal no Brasil: sugestões para uma agenda mínima". En Sento-Sé, João Trajano (org.) *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 35-36.
- Souza, Edinilsa (1994) "Homicídios no Brasil: o grande vilão da saúde pública na década de 80, *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 10, Nº 1. Documento electrónico, www.scielo.br/scielo.php.
- Spink, Peter (2000) "The Rights Approach to Sub-National Government: The Experience of the Public Management and Citizenship Program". *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania* 17. São Paulo: Fundación Getúlio Vargas, Programa de Gestão Pública e Cidadania. Documento electrónico, <http://inovando.fgvsp.br>.
- Spink, Peter (2001) *Avaliação democrática: propostas e práticas. Coleção Abia- Fundamentos da Avaliação* 3. Rio de Janeiro: Abia. Documento electrónico, www.abiaaids.org.

- Stepan, Alfred (1971) *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- Stepan, Alfred (ed.) (1973a) *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University Press.
- Stepan, Alfred (1973b) "The New Professionalism of Internal Warfare and National Development". En Stepan, Alfred (ed.) *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University Press. p. 47-68.
- Stepan, Alfred (1988a) *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- Stepan, Alfred (ed.) (1988b) *Redemocratizando o Brasil*. Río de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra.
- Tonry, Michael (ed.) (1998) *The Handbook of Crime and Punishment*. Nueva York: Oxford University Press.
- Tonry, Michael y Norval Morris (eds.) (1992) *Modern Policing*. Chicago/Londres: The University of Chicago Press.
- UNDP (2006a) *Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-Poor and Gender Sensitive Indicators*. Nueva York: United Nations Development Program.
- UNDP (2006b) *Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UN Programming: A Users' Guide*. Nueva York: United Nations Development Program.
- U.S. Department of Justice, National Institute of Justice/ U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (1997) *Policing Emerging Democracies: Workshop Papers and Highlights*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice/ U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs.
- Varas, Augusto (ed.) (1989) *Democracy Under Siege: New Military Power in Latin America*. Nueva York: Greenwood Press.
- Véja, 23 febrero de 2000.
- Vera Institute of Justice (2003) *Measuring Progress Toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators Across the Justice Sector*. Nueva York: Vera Institute of Justice. Documento electrónico, www.vera.org.

- Vidigal, Armando (1989) *Las Fuerzas Armadas y los nuevos problemas de la seguridad*. Santiago de Chile: Comisión Sudamericana de Paz.
- Viera, William (2008) “Paulo de Mesquita Neto: a comunidade no combate à violência”, *Folha de São Paulo*, 27 de marzo. Documento electrónico, http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=1565&Itemid=29.
- Waiselfisz, Julio (2002) *Mapa da violência III: os jovens do Brasil*. Brasília: UNESCO-Instituto Ayrton Senna- Ministério da Justiça/SEDH.
- Waldmann, Peter (ed.) (1996) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.
- Washington Post* “District Police Lead Nation in Shootings: Lack of Training, Supervision Implicated as Key Factors”, 15 de noviembre de 1998.
- Weffort, Francisco (1980) “Atitude diante da violência”, *Ciencia Penal*, N° 1, p. 122-130.
- WHO (2002) *World Report on Violence and Helath*. Ginebra: World Health Organization.
- Wievorka, Michel et al. (1997) “Estratégias de intervenção policial no estado contemporâneo”, *Tempo social*, Vol. 9, N° 1.
- WOLA (1995) *Demilitarizing Public Order: The International Community, Police Reform and Human Rights in the Americas*. Washington, DC: Washington Office on Latin America.
- WOLA (1998) *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil*. Washington, DC: Washington Office on Latin America.
- World Bank (1997) *O crime e a violência como problemas do desenvolvimento na América Latina e no Caribe*. Documento presentado en la conferencia “Violencia y Criminalidad Urbana”. Río de Janeiro. 2-4 de marzo.
- World Bank (2003) *Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina*. Washington, DC: The World Bank Department of Finance, Private Sector and Infrastructure–Latin American Region.
- Zaluar, Alba (1985) *A máquina e revolta*. São Paulo: Brasiliense.

- Zaluar, Alba (1994) “Violência, crime organizado e poder: a tragédia brasileira e seus desafios”. En Martins, Luciano et al (eds.) *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora. p. 35-52.
- Zaluar, Alba (1999) “Violência e crime”. En Miceli, Sergio (ed.) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. Vol. 1. São Paulo: Sumaré-ANPOCS.
- Zaverucha, Jorge (1994) *Rumor de sabres: tutela militar e controle civil: estudo comparativo das transições no Brasil, na Argentina e na Espanha*. São Paulo: Ática.
- Zaverucha, Jorge (1998) “A constituição brasileira de 1988 e seu legado autoritário: formalizando a democracia mas retirando sua essência”. En Zaverucha, Jorge (ed.) (1998) *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Bagaço. p. 113-148.
- Zaverucha, Jorge (1999) “Military Justice in the State of Pernambuco After the Brazilian Military Regime: An Authoritarian Legacy”, *Latin American Research Review*, Vol. 34, N° 2. p. 43-72.

Páginas web

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
www.ohchr.org
- Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos
www.oas.org
- Alto Comisionado para los Derechos Humanos del Gobierno de Brasil
www.brasil.gov.br
- Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública - Universidade Federal de Minas Gerais
www.crisp.ufmg.br
- Centro de Estudios Seguridad y Ciudadanía - Universidade Cândido Mendes
www.ucamcesec.com.br
- Diário Oficial do Estado de São Paulo*
www.imesp.com.br

Publicaciones del autor

Libros

- 2006 Coordinado con Renato Alves. *3º Relatório nacional sobre os direitos humanos no Brasil (2002-2005)*. São Paulo: NEV-USP¹.
- 2003 Coeditado con Etanabi Alemika, Lone Lindholt y Dany Titus. *Human Rights and the Police in Transitional Countries*. La Haya/Londres/Nueva York: Kluwer Law International- Danish Institute for Human Rights.
- 2002 En coautoría con Beatriz Affonso. *2º Relatório nacional sobre os direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Comissão Tótonio Vilela de Direitos Humanos.
- 1999 En coautoría con Paulo Sérgio Pinheiro. *1º Relatório nacional sobre os direitos humanos no Brasil I*. São Paulo: Ministério da Justiça/NEV-USP.

Capítulos en libros

- 2007 “Paths Towards Judicial and Police Reform in Latin America”. En Tulchin, Joseph y Meg Ruthenburg (eds.) *Toward a Society under Law: Citizens and their Police in Latin America*. Washington, DC: The Johns Hopkins University Press. p. 153-170.

¹ Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo.

“Police Corruption and Anti-Corruption Strategies in Brazil”. En Amir, Menachem y Stanley Einstein (eds.) *Corruption, Policing, Security and Democracy*. Huntsville, Texas : OICJ Press. p. 553-567.

“Crime and the Threat to Democracy in Latin America”. En Garland, Allison et al. *Crime and the Threat to Democracy*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars Press. p. 33-41.

“Pesquisa e prática policial no Brasil”. En Tavares dos Santos, José Vicente et al. *As universidades e a construção de novos modelos de polícia. Coleção Polícia e Sociedade*. Nº 1. Porto Alegre: Secretaria de Justiça e Segurança. p. 55-81.

En coautoría con Adriana Loche. “Police-Community Partnerships in Brazil”. En Frühling, Hugo, Heather Golding y Joseph Tulchin. *Crime and Violence in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press. p. 179-204

2001 “Police, Armed Forces and Democracy in Brazil”. En Amir, Menachem y Stanley Einstein (eds.) *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*. Huntsville, Texas: OICJ Press. p. 285- 309.

“Crime, Violence and Political Uncertainty in Brazil”. En Shaw, Mark (ed.) *Crime and Policing in Transitional Societies. Seminar Report 8*. Johannesburgo: Fundación Konrad Adenauer Stiftung-South African Institute of International Affairs. p. 77-91.

1999 “O papel do governo federal no controle da violência: O Programa Nacional de Direitos Humanos, 1995-1997”. En Amaral Jr., Albert y Cláudis Perrone-Moisés (eds.) *Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Humanos*. São Paulo: EDUSP. p. 353-373.

“Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle”. En Pandolfi, Dulce et al. (eds.) *Cidadania, justiça e violência*. Río de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 129-148.

“Fuerzas armadas, policías y seguridad pública en Brasil: instituciones y políticas gubernamentales”. En Diamint, Rut (ed.) *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella-Nuevohacer. p. 195-221.

1998 “O programa estadual de direitos humanos: uma oportunidade para controlar a violência e promover a cidadania”. En Lerner, Julio (ed.) *Cidadania: verso e reverso*. São Paulo: Imprensa Oficial. p. 31-43.

“Contribuição e experiência da comissão Teotônio Vilela”. En Fischmann, Roseli (ed.) *Direitos humanos no cotidiano- Manual*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos-UNESCO-Universidade de São Paulo. p. 129-130.

En coautoría con Paulo Sérgio Pinheiro. “Direitos humanos no Brasil: perspectivas no final do século”. En Montoro, André et al. *Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung.

Artículos

2006 “Políticas de segurança cidadã: problemas e soluções”, *Série Análises e Propostas*, N° 33. São Paulo: Friedrich Ebert Foundation.

“Medindo progresso em segurança pública”, *Boletim IBC-CRIM*, N° 165 (agosto).

- “Segurança Pública”, *Sexta-Feira*, Nº 8, p. 238-244. São Paulo: Editora 34.
- 2004 “Policamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da polícia militar”, *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 18, Nº 1, p. 103-110.
- “Os municípios e a segurança pública”. En Brasilense Carneiro, José Mário et al. “Avanços nas prefeituras: novos caminhos da democracia”, *Cadernos Adenauer*, Vol. 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung. p. 51-68.
- 2003 “A polícia em face do aumento da criminalidade”, *Boletim-Movimento do Ministério Público Democrático*, Vol. 2, Nº 6, p. 11-12.
- En coautoría con Carolina de Mattos Ricardo, “O Fórum Metropolitano de Segurança Pública e a ampliação do debate sobre a violência em São Paulo”. En Palmieri, Gustavo et al. “Segurança cidadã e polícia na democracia”, *Cadernos Adenauer*, Vol. 3. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung. p. 75-108.
- 2001 “Crime, violência e incerteza política no Brasil”. En Mesquita Neto, Paulo de et al. (2001) “A violência do cotidiano”, *Cadernos Adenauer*, Vol. 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung. p. 9-41.
- 1999 “Policamento comunitário: a experiência de São Paulo”, *Revista do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, Nº 25, p. 281-292.
- “Policía comunitaria: la experiencia en São Paulo”, *Policía y Sociedad Democrática*, Vol. 3, Nº 1, p. 5-6. Santiago de Chile.
- 1998 En coautoría con Paulo Sérgio Pinheiro, “Direitos humanos no Brasil: perspectivas no final do século”, *Textos do Brasil*, Vol.

- forme preparado para la *Inter-American Foundation for the Defense of Human Rights* y *World Organization Against Torture*. Presentado ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU, Ginebra, octubre 26-27.
- 2004 “Prevenção do crime e da violência e promoção da segurança pública no Brasil”. Preparado para el proyecto Arquitectura Institucional del Sistema Único de Seguridad Pública, de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, con apoyo del PNUD.
- 2003 “Programa bairro legal: planejamento habitacional e urbano e prevenção da violência”. São Paulo: Instituto São Paulo Contra a Violência.
- “Programa bairro legal: notas preliminares sobre a questão da violência e do ambiente habitacional e urbano”. São Paulo: Instituto São Paulo Contra a Violência.
- “O policiamento que a sociedade deseja”. São Paulo: NEV-USP e Instituto São Paulo Contra a Violência.
- 2002 En coautoría con Isabel Figueredo. “Os sistemas de controle interno das polícias no Estado de São Paulo, Brasil”. Informe preparado para el PNUD y el *Lawyers Committee for Human Rights*.
- 2001 “A formação básica dos policiais no Estado de São Paulo”. São Paulo: NEV-USP.
- 1999 En coautoría con Beatriz Affonso. “Policiamento comunitário: a experiência em São Paulo”. São Paulo: NEV-USP.

Este libro se terminó de
imprimir en agosto de 2008
en la imprenta Crearimagen
Quito, Ecuador