

Fernando Carrión M.
Editor

La política en la violencia y lo político de la seguridad



FLACSO
ECUADOR

© De la presente edición

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

IDRC-CDRI

150 Kent Street

Telf.: (+1-613) 236-6163

(+1-613) 238-7320

info@idrc.ca

www.idrc.ca

Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9942-30-692-0

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño: Antonio Mena

Imprenta: V&M Gráficas

1ra. edición: diciembre de 2017

Quito, Ecuador

La política en la violencia y lo político de la seguridad / editado
por Fernando Carrión M. Quito : Ottawa, ON, Canadá :
FLACSO Ecuador : IDRC-CDRI, 2017

xvii, 426 páginas : ilustraciones, cuadros, gráficos, mapas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942306920

SEGURIDAD PÚBLICA ; POLÍTICA ; SISTEMA POLÍTI-
CO ; VIOLENCIA ; JUSTICIA SOCIAL ; ESTADO ;
DERECHOS HUMANOS ; DEMOCRACIA ;
ECONOMÍA ; GÉNERO ; AMÉRICA LATINA

363.32 - CDD

Índice de contenidos

Presentación	vii
Prólogo	
Posicionar el tema político en la seguridad y la violencia.	ix
<i>Fernando Carrión M.</i>	
I. POLÍTICA Y VIOLENCIA	
Lo político en la violencia y la seguridad	3
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Política y violencia	19
<i>Joseph Lahosa</i>	
II. ACTORES POLÍTICOS DE LA VIOLENCIA Y LA SEGURIDAD	
Tipos de territorialización criminal, circuitos de violencia y vigilancia privada en Medellín y Bogotá	35
<i>Ariel Ávila Martínez</i>	
Políticas de seguridad, fragmentación urbana y lógicas barriales en Quito: ¿actor político o comunidad?	67
<i>Manuel Dammert Guardia</i>	
Sistema carcelario brasileño, el fortalecimiento de los Comandos y los efectos perversos sobre las mujeres presas: Sao Paulo como paradigmas	95
<i>Camila Nunes Dias y Rosangela Teixeira Goncalves</i>	
La tierra tiembla ante las voces de las mujeres. “Nos organizamos y paramos para cambiarlo todo”	123
<i>Ana Falú y Leticia Echavarri</i>	

III. ELECCIONES Y SEGURIDAD: OFERTAS ELECTORALES Y AGENDA PÚBLICA

Ánimos punitivos y oferta electoral en El Salvador	147
<i>Edgardo Amaya Cóbar</i>	
Las complejas relaciones entre elecciones y seguridad: el caso del estado de Río de Janeiro en la democracia brasileña	169
<i>Emilio Dellasoppa</i>	
¿La competencia electoral procesa la violencia?	201
<i>Ariel Ávila Martínez</i>	

IV. LO POLÍTICO EN LA POLÍTICA DE LA SEGURIDAD

Entre revolución y represión en Venezuela	239
<i>Roberto Briceño-León</i>	
Venezuela: la confrontación entre Gobierno y oposición en ausencia del caudillo	263
<i>Luis Gerardo Gabaldón</i>	
Confianza y legitimidad de la policía: un desafío político para la seguridad ciudadana	281
<i>Felipe Salazar</i>	
Seguridad e inseguridad: espejos del pasado en Uruguay	301
<i>Daniel Fessler</i>	
Violencias, articulaciones delictivas y gobierno de la seguridad en el Ecuador del siglo XXI	329
<i>Fernando Carrión M. y Juan Pablo Pinto Vaca</i>	

V. MARCHAS BLANCAS

Marchas blancas, protestas y proceso de democratización en Argentina	359
<i>Alejandro Isla y Evangelina Caravaca</i>	
Las marchas blancas en México	391
<i>María Elena Morera</i>	
Marchas blancas e inseguridad en el Ecuador	405
<i>Lautaro Ojeda Srgovia</i>	

Las complejas relaciones entre elecciones y seguridad: el caso del estado de Río de Janeiro en la democracia brasileña¹

Emilio Dellasoppa²

Democracias y elecciones: definiciones sobre un problema difícil

En su análisis de 36 países democráticos, el libro de Arend Lijphart sobre modelos de democracia (Lijphart 2003), continuación de su estudio comparativo anterior publicado en 1984, no incluye a Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, Perú, entre otros, en la lista de países que cumplían con sus criterios para ser considerados democráticos. En ese momento, apenas Costa Rica y Colombia estaban en condiciones de ser incluidos como tales.³ En

1 Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Seminario Internacional “Lo político de la Seguridad Ciudadana”, realizado el 29 de marzo de 2010 en FLACSO- Sede Ecuador, durante la mesa “Elecciones y Seguridad. Ofertas electorales y agenda pública.”

2 Emilio Enrique Dellasoppa es Ingeniero químico por la Universidad de La Plata y doctor en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo. Actualmente es profesor asociado de la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Ha publicado el libro *Al enemigo, ni justicia: violencia política en la Argentina 1943-1983* y diversos libros, artículos y capítulos de libros en el área de seguridad pública, violencia, democracia, gobernabilidad y sociología demográfica. Actualmente sus áreas incluyen la sociología jurídica, la epistemología y la aplicación de métodos demográficos en los estudios criminológicos. Correo electrónico: emiliodellasoppa@hotmail.com

3 El país que nos ocupa, Brasil, casi un continente, ocupa aproximadamente dos tercios de América del Sur. Está dividido en 27 estados incluyendo el Distrito Federal, y en 5 564 municipalidades. Es una República Federativa, presidencialista con separación de poderes. El Poder Legislativo es bicameral a nivel federal y unicameral en los estados. El presidente y vicepresidente pueden ser reelegidos, así como los gobernadores provinciales. La elección es por sufragio universal (para mayores de 16 años) por el sistema de ballottage. El Senado se constituye con tres senadores por estado, y la cámara de diputados proporcionalmente a los estados. Los estados más desarrollados –como São Paulo– están subrepresentados en relación con los estados del norte y nordeste. El sistema de partidos incluye un número relativamente grande que se identifica desde la derecha a la izquierda pasando por

su trabajo, Lijphart analiza fundamentalmente los modelos mayoritario y consensual de democracia como una elección posible de polos analíticos, señalando que contrastes similares ya fueron analizados por la ciencia política en diversas oportunidades.⁴ Esta clasificación se presenta como de dudosa utilidad para las realidades latinoamericanas, lo que ya muestra la complejidad del problema.

Por otra parte, si tomamos como referencia los atributos que caracterizan a una poliarquía (Dahl 1973, 1989)⁵ observaremos la extrema importancia de las elecciones como institución fundamental para caracterizar una democracia. Por lo tanto, en este trabajo recuperamos esa importancia para analizar el contexto y la forma específica en que estas instituciones ocurren efectivamente en Brasil, con énfasis en el Estado de Río de Janeiro. Además, observaremos críticamente toda una serie de manifestaciones colaterales que influyen y a veces pueden hasta determinar el rumbo de las elecciones.

En nuestro caso, focalizaremos los hechos relacionados con la violencia, sea tanto de organizaciones de traficantes, de juego ilegal, de sindicatos paralelos ilegales y de milicias de agentes del área de seguridad pública y otras. Estas manifestaciones de la violencia están estrechamente relacionadas, en muchos casos, con políticos electos y en el ejercicio de sus funciones en diversos ámbitos, a nivel municipal y provincial. Para facilitar el entendimiento de estos procesos que afectan la institución electoral en la democracia brasileña, seguiremos algunas consideraciones que pueden ser

un poblado centro. No existe el sistema de primarias, de modo que los partidos están controlados por grupos bastante cerrados.

4 Entre los contrastes señalados por Lijphart, se encuentran los que “fueron trazados por Robert A. Dahl (1956) –democracia “populista” versus “madisoniana”; William H. Riker (1988) – “populismo” versus “liberalismo”–; Jane Mansbridge (1980) –democracia “combativa” versus “unitaria”– y S. E. Finer (1975) –política “combativa” versus “política centrista y de coalición” (Lijphart 2003, 21). Como puede verificarse, existe en la ciencia política un amplio conjunto de posibilidades clasificatorias de las formas democráticas contemporáneas, así como una reducida probabilidad de encontrar formas “puras” en la realidad empírica. Guillermo O’Donnell (1997, 306) cita un trabajo de Collier y Levitsky (1996) en el que se hace un inventario de casi cien calificativos aplicados al término “democracia”.

5 Los lectores pueden comparar la lista original de Poliarchy (Dahl, 1973) con la presentada en *Democracy and Its Critics* (Dahl, 1989:221). En esta última se indican siete características: 1. Autoridades públicas electas; 2. Elecciones libres y limpias; 3. Sufragio universal; 4. Derecho a competir por los cargos públicos; 5. Libertad de expresión; 6. Fuentes alternativas de información; y 7. Libertad de asociación.

útiles para los lectores sobre el contexto histórico y social donde se manifiestan los fenómenos en análisis.

Características socioeconómicas, historia y sistema político

Brasil representa un enigma para la teoría política comparada: ¿cómo una sociedad tan fragmentada ha podido permanecer como un todo cohesionado hasta el presente? (Kesselman y otros 2009, 428).⁶ Además, siendo una sociedad étnicamente plural, con marcadas diferencias de desarrollo económico y cultural entre sus regiones. En su historia relativamente reciente, Brasil sufrió el proceso de urbanización más violento después del de la República Popular China. Hasta mediados de la década de los años cincuenta era un país mayoritariamente rural. En los años siguientes, entre veinte y treinta millones de personas se trasladaban por década del campo a las ciudades, fundamentalmente del sur-sudeste. En 2015, de acuerdo con los criterios del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE),⁷ 84,7% de la población reside en centros urbanos, y trabaja fundamentalmente (67,7%) en el área de servicios,⁸ con un alto índice de informalidad (alrededor del 50% de la fuerza de trabajo activa⁹).

6 La fragmentación de la sociedad brasileña ha sido un tema frecuente en la literatura, desde un principio señalado como uno de los obstáculos más serios para la conclusión exitosa del proceso de democratización política (Machado da Silva 1991, 1993; Weffort 1990) influenciando en la configuración de una “dinámica del desorden” (Weffort) con la incertidumbre e inseguridad asociadas. 25 años de proceso democrático no han bastado para la construcción institucional necesaria para una democracia efectivamente participativa.

7 En Brasil, la tasa de urbanización pasó del 82,5%, en 2005 para el 84,7% en 2015. En 2015, los diferenciales por Unidades de la Federación fueron expresivos. En un extremo, Maranhão, con una tasa del 59,6% (poco mayor que el indicador de Brasil en 1970, del 56,0%), Piauí, con una tasa del 67,1% (similar al indicador de Brasil en 1980, del 67,6%), Pará (68,5%) y Sergipe (70,9%) presentaron las menores tasas, mientras que en el otro extremo están Río de Janeiro (97,4%), São Paulo (96,6%), Distrito Federal (95,3%) y Goiás (91,6%), que concentraron casi la totalidad de su población en áreas urbanas.

8 Más de dos tercios (67,7%) de la población ocupada trabaja en el sector terciario (servicios), el 14,2% en la industria, el 10,4% en el sector primario y el 7,7% en la construcción. (IBGE, 2017).

9 Los datos del Ipea referentes al último trimestre de 2016 apuntan que el 45% de la fuerza de trabajo activa, estimada en 90 millones, está en la informalidad, casi el equivalente a la población de Argentina. (IPEA, 2016).

Analizando el concepto de calidad de vida,¹⁰ se observa que cuando se utiliza el Human Development Index – HDI – elaborado por las Naciones Unidas, Brasil está en la 79ª posición, con un HDI de 0,754 (Desarrollo Humano Alto). Con la corrección por desigualdad, pierde 25% del índice y cae 19 posiciones, quedando en 98º lugar. Durante la década pasada, Brasil había conseguido aumentar cada año su IDH global, pero ese resultado oculta las grandes diferencias económicas y sociales entre los estados de la Federación. El mayor índice corresponde al Distrito Federal (Brasilia, DF), y los estados del sur y el sudeste ocupan las diez primeras posiciones. Río de Janeiro ocupa la cuarta. Sin excepción, los estados del nordeste presentan los peores índices, seguidos por los estados del norte. Algunos de los estados del nordeste, como Alagoas y Maranhão, controlados durante décadas por las oligarquías locales (Collor de Mello y Sarney, dos ex presidentes del período de transición democrática), están entre los que tienen el IDH más bajo de Brasil. Además, a pesar de esas leves mejoras en años pasados (2004-2012), con los retrocesos de los últimos años, Brasil es el décimo país más desigual del mundo, según los datos del informe de las Naciones Unidas. El Índice de Gini de Brasil fue de 0,515 en 2015, el mismo número registrado por Swazilandia.¹¹ Mientras que el 10% más rico de la población se apropia del 46,9% del producto, el 10% más pobre apenas consigue el 0,7%.

La historia política reciente de Brasil registra entre 1964-1985 un régimen caracterizado como “autoritarismo burocrático” (O’Donnell 1988, 1994, 1997, 1999), donde a la severa represión política –que incluyó torturas, desapariciones y muertes de militantes de izquierda– está asociado un proyecto de desarrollo económico dirigido por el Estado, constituido por una alianza militar-civil. Precisamente en el área civil de ese régimen se encontraban muchas de las figuras políticas que todavía perduran en varios sectores del sistema político brasileño: José Sarney, Edson Lobão, Collor de

10 Inequality-adjusted Human Development Index. Human Development Report 2016. Human Development for Everyone, Empowered lives. Resilient nations. United Nations. United Nations Development Programme (UNDP). 2016.

11 Gini coefficient. Human Development Report 2016. Human Development for Everyone, Empowered lives. Resilient nations. Table 3. Inequality-adjusted Human Development Index. United Nations. United Nations Development Programme (UNDP), 2016.

Mello y los sectores ligados a Antonio Carlos Magalhães en el estado de Bahía están en el origen de muchas de las características clientelistas actualizadas del funcionamiento actual del sistema político en algunas regiones. Brasil tuvo una de las más largas transiciones democráticas: puede considerarse que duró hasta los primeros gobiernos democráticos (1975-2001). Precisamente durante este período de transición se verifica la creación del Partido de los Trabajadores (PT), en el cinturón industrial de São Paulo, en 1979.

El proceso de transición a la democracia incluyó una amnistía, “amplia, general y sin restricciones” –confirmada en abril de 2010 por una decisión con amplia mayoría del Supremo Tribunal Federal (STF)–, y produjo como hito fundacional la Constitución promulgada en 1988. Desde el punto de vista que nos interesa, la relación en el ámbito provincial y municipal de diferentes formas de violencia con las elecciones, la Constitución de 1988 puede ser considerada favorable para los intereses de gobernadores e intendentes. Lograron mayor participación en los recursos federales, y un mayor protagonismo en el juego político.

Sin embargo, como consecuencia de la transición democrática y de la operación de las nuevas reglas constitucionales, la participación política y el clientelismo se desarrollaron paralelamente con mucha intensidad en los estados y a nivel federal, impulsados por políticas populistas, tanto de izquierda como de derecha, favoreciendo la fragmentación política. Las instituciones no han conseguido corregir las deficientes formas de representación, para más allá de la creciente participación política y de la expansión de la ciudadanía.

Para agravar el cuadro, Brasil siempre registró una debilidad crónica del sistema de partidos, característica que fue aumentada por las determinaciones de la Constitución de 1988 (CRFB); entre ellas estaba la posibilidad abierta a los políticos de cambiar de partido con escasas restricciones, prácticamente a voluntad. Para un gran número de políticos, la pertenencia a un partido está determinada por un cálculo de beneficios relacionados con un patrimonialismo muchas veces impúdico, que no encuentra límites en las resoluciones formalistas de las comisiones de Ética parlamentarias, claramente tomadas *“pour la gallerie”* (Eisenstadt y Roniger, 1984; *The Economist*, 2008, 2009). Como existe una gran dificultad por parte de los electores de asociar políticos

a siglas partidarias, esto exacerba el personalismo y, en algunos casos, hasta la propia sigla partidaria puede ser ignorada. Como cabría esperar, todos estos síntomas favorecen una fragmentación creciente en el sistema político.

Las últimas décadas manifiestan un marcado aumento de la complejidad del Estado brasileño, pero manteniendo sus características de un Estado centralizado, centralizador y al mismo tiempo influenciado por políticas descentralizadoras y hasta fragmentarias, que también pueden ser observadas desde el punto de vista de los intereses particulares de los políticos que los implementan. Esta fragmentación lleva a la confusión de atribuciones entre los poderes, que puede ser vista tanto como una consecuencia natural de la pérdida por parte del sistema político de la capacidad de debatir e implementar decisiones vinculantes (ver Luhmann 1993), como un resultado de una estrategia de parte del ejecutivo para aumentar su autonomía en relación con los demás poderes. De esta forma, se ha observado un número creciente de “medidas provisorias” (decretos de necesidad y urgencia) por parte del Ejecutivo, al mismo tiempo que se manifiesta un creciente “activismo jurídico” por parte del poder Judicial que, utilizando una interpretación amplia de la función hermenéutica de la Constitución, avanza sobre las prerrogativas constitucionales del Ejecutivo y, sobre todo, del poder Legislativo.

Brasil ha sido y continúa siendo un país de fuerte tradición, iniciativa y hegemonía presidencial. Un indicador de este desequilibrio entre los poderes es el número de medidas provisorias (MPs)¹² editadas por el Ejecutivo. Entre 2006 y el final de 2009, la Presidencia editó 204 MPs. Durante su mandato, el presidente Lula editó 388 MPs, todo un récord. Esta práctica desgasta las relaciones con los demás poderes, pero el poder de reacción que estos pueden ejercer es limitado. Hasta el momento, el Parlamento no ha sabido/conseguido colocarse a la altura del Ejecutivo, aun cuando la Constitución de 1988 le deparó una situación favorable. Las *mayorías* en Brasil (y no apenas las minorías, como las personas con algún tipo de deficiencia y los homosexuales) sufren con poca representatividad en el Congreso. Los números del Tribunal Superior Electoral (TSE) demuestran

12 La MP es un acto de uso exclusivo del presidente de la República y solamente podría ser usada en casos de necesidad y urgencia.

que, aunque algunos de esos grupos en las últimas elecciones han logrado elegir representantes, aun así, continúan en minoría, tanto en la Cámara como en el Senado Federal. De los 513 diputados federales, 46 son mujeres (8,96%), y 43 son negros o pardos (8,38%). En el Senado Federal, de los 81 senadores, ocho son mujeres (9,87%) y dos son negros (2,46%).¹³ Cifras como éstas refuerzan la idea de un sistema político fracasado, que permite de hecho apenas una democracia deficiente e insuficiente.

Además, otra cuestión importante es la reciente evolución de la confianza en las instituciones durante el período democrático reciente.

Interés personal, corrupción, patrimonialismo, clientelismo y poca o ninguna *accountability* han colocado al sistema político entre las instituciones más fragmentadas, menos eficientes y menos confiables del país. La Tabla 1 muestra la evolución del Índice de Confianza Social – ICS– para diferentes instituciones entre 2009 y 2016. La primera constatación es que los brasileños están perdiendo confianza durante el período considerado en *todas* las instituciones.¹⁴ Las encuestas son coincidentes en el sentido de mostrar que la confianza de los brasileños en los partidos y en los políticos es extremadamente baja: en julio de 2016 los partidos políticos en una escala de 0 a 100 apenas alcanzaban 18 puntos, y el Congreso Nacional, escuálidos 22. Pero también la Presidencia de la República, especialmente después de las manifestaciones de 2013, y el Gobierno Federal y el sistema electoral muestran fuertes caídas en el índice. Las iglesias, con 67, y las Fuerzas Armadas, con 65, estaban entre las instituciones más dignas de confianza, aunque lejos de los bomberos (83 puntos). La Policía Federal, incluida por primera vez en la encuesta, pero no en el cálculo del ICS, alcanza 66 puntos, probablemente a consecuencia de su actuación reciente en la Operación

13 <http://jornalismo.iesb.br/2016/06/12/minorias-sofrem-com-pouca-representatividade-congresso/> (Consulta: 24/07/2017).

14 La única excepción es la “Policía”, que se mantiene estable en el intervalo, lo que probablemente se debe a que las Policías Militares y Civiles eran evaluadas en conjunto con la Policía Federal. En 2016, la encuesta de IBOPE Inteligencia también preguntó a los entrevistados su grado de confianza en dos nuevas instituciones, Policía Federal y Fiscalía Federal, sin incluirlas en el cálculo del ICS. La Policía Federal alcanza un índice de confianza de 66, lo que la colocaría en tercer lugar en el ranking de las instituciones en que el brasileño más confía. La Fiscalía ocuparía la octava posición, con 54 puntos, por delante del Poder Judicial, que obtiene 46 puntos.

Tabla 1. Confianza en las instituciones. Encuestas Ibope 2009-2016.
Índice de confianza social

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. %
Presidente de la República	66	69	60	63	42	44	22	30	-54,55
Partidos políticos	31	33	28	29	25	30	17	18	-41,94
Gob. de la ciudad dónde vive	53	50	47	45	41	42	33	32	-39,62
Congreso Nacional	35	23	35	36	29	35	22	22	-37,14
Gobierno Federal	53	59	53	53	41	53	30	36	-32,08
Sistema público de salud	49	47	41	42	32	42	34	34	-30,61
Elecciones, sistema electoral	49	56	52	47	41	43	33	37	-24,49
Medios	71	67	65	62	56	54	59	57	-19,72
Bancos	61	58	57	56	48	50	49	50	-18,03
Or. Soc. Civil	61	61	59	57	49	51	53	52	-14,75
Sindicatos	46	44	44	44	37	43	41	40	-13,04
Iglesias	76	73	72	71	66	66	71	67	-11,84
Poder judicial	52	53	49	53	46	48	46	46	-11,54
Empresas	61	60	59	57	51	53	53	55	-9,84
Escuelas públicas	62	60	55	55	47	56	57	56	-9,68
Fuerzas Armadas	71	69	72	71	64	62	63	65	-8,45
Bomberos	88	85	86	83	77	73	81	83	-5,68
Policía	52	52	55	54	48	48	50	52	0,00

Fuente: Ibope. Ibope Inteligência. Opinião pública. Índice de confiança social 2016 – ICS.* Elaboración del autor. <http://177.47.5.246/noticias-e-pesquisas/confianca-da-populacao-nos-brasileiros-em-geral-e-a-menor-desde-2009/> (Consulta: 24/07/2017)

* Margen de error: dos puntos porcentuales, para más o para menos, considerando un intervalo de confianza del 95%. Período: 14/07/2016 a 18/07/2016. Local: Brasil. Muestra: se realizaron 2 002 entrevistas con la población de 16 años o más en 142 municipios brasileños.

Lava Jato de combate a la corrupción.¹⁵ De un modo similar, la Fiscalía de Estado (Ministerio Público Federal, MPF) alcanza 54, mientras que el poder Judicial considerado en forma amplia llega apenas a 46 puntos.

A pesar de sus deficiencias, el 61% de los brasileños consideraba en enero de 2009 que la democracia es siempre mejor que una dictadura, contra un 19% que opinaba que es indiferente que el Gobierno sea una democracia o una dictadura, y 11% que opinaba que una dictadura es mejor. Se trataba de una manifiesta mejora del concepto de la democracia

15 La Operación Lava Jato fue desencadenada por la Policía Federal el 17 de marzo de 2014. Comenzó investigando un esquema de desvío de recursos públicos y lavado de dinero, a partir de lo cual se descubrió la existencia de una gigantesca red de corrupción que involucra a Petrobras, grandes constructoras y políticos. El nombre fue tomado de una gasolinera en Brasilia, que en el primer día de operación fue uno de los blancos de la PF.

entre la población. En el año 2000, estos índices eran de 47%, 29% y 18%, respectivamente.¹⁶

Sin embargo, según las encuestas de la Organización Latinobarómetro, hubo caídas bruscas en América Latina en el apoyo a la democracia entre 2015 y 2016, la mayor de todas ellas en Brasil, donde cae 22 puntos porcentuales (54 para 32). En el caso de Brasil esta caída está asociada a una crisis política, económica y social de gran envergadura, y al creciente escepticismo de la población sobre la posibilidad de cambios que signifiquen una efectiva mejora, ya que el espectro político apenas ofrece “más de lo mismo”. También, según esta encuesta, hay un recrudecimiento del autoritarismo a costa de la democracia: en Brasil, 55% de los entrevistados se declararon de acuerdo con la frase “No me importa un gobierno no democrático si resuelve los problemas”.

El sistema político brasileño se caracteriza, no solamente en lo que respecta a senadores y diputados, por una elevada corrupción asociada a una gran impunidad, casi total, podemos considerar, hasta la Operación Lava Jato. Pero esta es apenas una parte de la corrupción, que alcanza *todos* los subsistemas sociales: económico, judicial, religioso, cultural, etc. La corrupción forma parte del cotidiano y se explica en parte por el funcionamiento de una *red de transacciones colusivas*¹⁷ que tienen un importante efecto estabilizante en el sistema (Dellasoppa 2000, 2003). A partir del año 2005 comienzan los casos de corrupción en el poder legislativo asociados al Partido dos Trabalhadores, el llamado “Mensalão del PT”¹⁸ y otros seme-

16 “Diretas-já / 25 anos depois. Apoio ao voto obrigatório e à democracia é recorde.” *Folha de São Paulo*, 25 de enero de 2009. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2501200902.htm> (Consulta: 20 de junio de 2010).

17 Colusión: del latín *collusio*, -ōnis. Pacto ilícito en daño de tercero.

18 El *mensalão* es el nombre del principal escándalo que golpeó al gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva en 2005, durante el primer mandato, y que consistía en un esquema de pago de propina a diputados y senadores para que votaran a favor de los proyectos del gobierno. El ex jefe de la Casa Civil José Dirceu fue señalado como coordinador del esquema. Una semana después de que el caso estalló, Dirceu, que era considerado el hombre fuerte de Lula, pidió salir de la Casa Civil y fue sustituido por la después presidenta Dilma Rousseff. El 12 de agosto, el presidente Lula hizo un pronunciamiento por televisión en la que se decía “traicionado” y afirmó que el “PT tiene que pedir disculpas”, pero no citó nombres. En 2006, la Procuraduría General de la República presentó al STF -Supremo Tribunal Federal- denuncia contra 40 personas supuestamente involucradas con la compra y venta de votos para favorecer al gobierno. Al año siguiente el STF convirtió el proceso en acción penal y los acusados pasaron a responder como reos.

El relator del caso en el STF fue el ministro Joaquim Barbosa. El 2 de agosto de 2012 comienza el

jantes, un gran escándalo de compra de votos para el Gobierno, en el que ningún partido estuvo exento. Sin embargo, debe notarse la resiliencia¹⁹ de la impunidad como una propiedad específica en el caso brasileño, así como la arrogancia –o ironía– con que determinadas figuras exhiben su impunidad frente a la opinión pública.²⁰ Esta arrogancia no está privada de fundamento, ya que las encuestas indican que las denuncias de corrupción afectan muy poco la tasa de reelección de los políticos, cayendo del 67% al 62,5%.²¹ Y lo que valía en 2009 continúa siendo verdadero en 2017.

juicio en el STF. El 17 de diciembre de 2012, tras siete meses de tramitación y cuatro meses y medio de debates, el STF concluye el juicio del Mensalão. El juicio confirmó las principales tesis de la Fiscalía General de la República: dinero público desviado y préstamos fraudulentos irrigan un esquema de compra de votos en la Cámara de Diputados entre 2003 y 2005, durante el primer mandato del ex presidente Luiz Inacio Lula da Silva. Además del “Mensalão del PT” hubo también el Mensalão del PSDB. Revelado durante la CPI de Correos, en 2005, sólo en 2009 la denuncia fue recibida. Sin embargo, en una situación opuesta al caso bautizado como “Mensalão del PT”, el Mensalão del PSDB se convirtió en un símbolo de la morosidad judicial. Lo que todo indica, los políticos del PSDB involucrados en casos de corrupción, continuarán contando siempre con una “ayuda”, para continuar impunes, y la sospecha mientras esa situación perdure incidirá sobre el propio Poder Judicial.

Previamente, otros casos de corrupción estuvieron asociados a la compra de votos para la reelección de Fernando Henrique Cardoso, en 1997, y al denominado “esquema PC Farias”, principal causa del impeachment del presidente Fernando Collor de Mello, relacionado con denuncias que ligaron directamente al presidente a delitos practicados por PC Farias en la captación de dinero para la campaña presidencial.

19 La resiliencia (o resiliencia) es la capacidad que tiene una persona o un grupo de recuperarse frente a la adversidad para seguir proyectando el futuro, y está vinculada a la autoestima, otra capacidad.

20 “Diputado que “se importa un bledo”, festeja absolución e ironiza a los medios” (*Folha de São Paulo*, 16 de julio de 2009). “El Consejo de Ética de la Cámara de Diputados archivó ayer el proceso contra el diputado Edmar Moreira (sin partido-MG), conocido por ser el dueño de un castillo (“medieval *kitsch*”) en Minas (Geraes). (Había sido procesado por desvío de dinero público para uso privado) (...) La decisión fue conmemorada por el diputado Sérgio Moraes (PTB-RS), primer relator del caso, que fue desvinculado del cargo después de defender a Edmar y atacar a los medios de comunicación: “Me importa un bledo la opinión pública. Hasta porque parte de ella no cree en lo que ustedes (periodistas) escriben. Ustedes nos pegan, pero nosotros nos reelegimos.” Ayer, Moraes afirmó que salió ganando con las críticas de los medios a sus declaraciones: “Esa polémica me dio muchos puntos. Nunca recibí tantas invitaciones en mi vida, gané espacio.”

21 Corrupción afecta poco la tasa de reelección. En ciudades donde la Contraloría General de la Unión –CGU– vio irregularidades desde el 2005, reelección fue de 62,5% el año pasado; la tasa media nacional fue de 67%. Auditores se refieren a desvíos, direccionamiento de licitaciones y notas fiscales “frías”; en 22 casos, servidores recibían la Bolsa Familiar ilegalmente. (*Folha de Sao Paulo*, 12 de enero de 2009). “Un tercio de la bancada de Río en la Cámara Federal tiene procesos abiertos”. El Secretario ejecutivo de la ONG Transparencia Brasil, que tiene disponible en su página web diversas publicaciones, servicios, herramientas y bancos de datos para monitorear la corrupción política del país, Claudio Abramo afirma que el resultado refleja el grado de deterioro de la vida política brasilera. Se dice además que los culpables de esta situación serían los partidos políticos.

Actualmente está tramitando e debe ser votada una denuncia penal contra el Presidente Temer. Dificilmente será aprobada, ya que muchos que lo juzgarán también son reos en otras acciones penales. El diputado Bonifacio de Andrada, del Partido da Social Democracia Brasileira –PSDB–, afirma que “(...) La Cámara de Diputados es la representación del pueblo, los diputados no son santos porque el pueblo tampoco lo es”. Apoya el archi-vamiento de la denuncia contra Temer y no tiene miedo de perder votos en 2018: “Si la economía mejora, la gente se olvida”, afirma con convicción. “El elector tiene memoria muy débil, de aquí a un año, ya ha olvidado”.²²

En medio de las perturbaciones del cuadro político causadas por las denuncias de corrupción, en 2010 fue aprobado en la Cámara de Diputados y en el Senado el Proyecto Ficha Limpia,²³ que dificulta las candidaturas para políticos condenados por colectivos. A pesar de las resistencias previsibles de los políticos, que lo consideraban “un proyecto de la sociedad y no del Gobierno”,²⁴ la influencia de la proximidad de las elecciones generales de ese año provocó que fuera aprobada por unanimidad.

Para algunos autores, las principales cuestiones para el futuro del sistema electoral brasileño son el financiamiento de las campañas y la falta de transparencia (Nicolau 2008) en las cuentas (conocida y asumida como la “caja dos”). “El principal desafío que afecta la democracia en el futuro es el control de los gastos, el papel del dinero en la política”, sostiene Nicolau. Casi todos los grandes escándalos que han afectado al sistema político han tenido relación con el financiamiento de las campañas, o con el uso patrimonial indiscriminado e impune de recursos públicos.

22 Vozes de la experiência. *Folha de São Paulo*. <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/bernardomellofranco/2017/07/1905018-vozes-da-experiencia.shtml> 28/07/2017. (Consulta: 22/06/2017).

23 La Campaña Ficha Limpia (Iniciativa Popular) fue lanzada en abril de 2008 con el objetivo de mejorar el perfil dos candidatos y candidatas a cargos electivos. Fue elaborado un Proyecto de Ley de iniciativa popular sobre la vida previa de los candidatos, que pretendía tornar más rígidos los criterios de inelegibilidades. Ver Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) (2010). Disponible en: <http://mce.org.br/>

24 La situación provocó muchas contradicciones. El presidente del Senado, José Sarney, debió desmentir como “posición personal” la afirmación del senador gubernista Romero Jucá de que el proyecto no interesaba al Gobierno. (*Folha de São Paulo Online*, 13 de mayo de 2010, 15h18. “Sarney dijo que la evaluación de Jucá en “borrón y cuenta nueva” es personal, no del gobierno”).

Como consecuencia de esta compleja evolución política, el Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y de los municipios se han convertido en un lugar de presentación de demandas por parte de los diferentes sectores de la población, y de articulación y ejecución de políticas (con características patrimoniales, clientelistas y populistas, en diversas proporciones) por parte de los grupos que controlan el acceso a los recursos políticos. De esta forma, los gobernadores ejercen una enorme influencia sobre quién puede ser elegido y las alianzas que podrían ser concretadas, y en la generalidad de los casos darán prioridad a aquellos grupos políticos que permitan una política populista y clientelista más eficiente, en el sentido de obtener resultados cuantitativos en elecciones. Si bien los ciudadanos y ciudadanas en busca de recursos podrán obtener ocasionalmente algunos beneficios, la casi totalidad de los recursos y beneficios será canalizada para aquellos grupos políticos y económicos que fortalezcan la posición del gobernante de turno. No tanto de su partido ocasional, ya que, como otra consecuencia de la debilidad partidaria en Brasil, la pertenencia a un determinado partido político dependerá estrictamente de un cálculo político específico para cada coyuntura. No es de extrañar, por lo tanto, que los políticos en Brasil desarrollen una altísima movilidad partidaria. (Kesselman y otros 2009; Dellasoppa 2006).

Este tema está relacionado con la compleja cuestión de la confianza en las instituciones y la emergencia del populismo, que ha tomado importancia creciente en el debate, tanto latinoamericano como europeo. Brasil no es una excepción, y, aunque no es este el lugar para un análisis en profundidad del tema, citamos una observación que se aplica a la situación actual de Brasil:

(...), con respecto a los políticos populistas y los partidos políticos populistas, una visión cínica de la política y de las instituciones políticas tenderá a producir individuos que apoyen lo que llamamos ‘empresarios políticos’, mientras que una verdadera desconfianza en las instituciones se traducirá en apoyo a un populismo más tradicional de la derecha radical (Fieschi y Heywood 2004, 14).

Basta observar políticos como João Doria e Jair Bolsonaro para encontrar ejemplos actuales de estas consideraciones.

Desafíos de la complejidad y limitaciones del Estado

Para contextualizar las relaciones de las elecciones con la violencia debemos realizar brevemente algunas consideraciones sobre la situación actual del Estado y su capacidad de control sobre la sociedad a través de las instituciones gubernamentales. Desde el concepto de ingobernabilidad acuñado en la década de los años setenta, pasando por los modelos neocorporativistas del capitalismo del último cuarto del siglo XX, asociados a la emergencia de nuevos movimientos sociales,²⁵ se llega a un creciente “desencantamiento del Estado”, donde se cuestiona la racionalidad burocrática del Estado como institución moderna de dominación y control (von Beyme 1994, 135). Se verifica actualmente una marcada disminución de la capacidad del Estado para regular la complejidad social, sea por debilidad/desborde o por corporativismo desmedido.²⁶ Estaríamos asistiendo a un caso de aumento de la racionalidad auto centrada de los subsistemas y de la irracionalidad del todo: macro control descentralizado, coordinación mínima. Se verifica también un creciente protagonismo del sistema económico en relación con el político: hasta en los escasos remanentes del pensamiento marxista se acepta esta situación como un hecho consumado y sin retorno (Oliveira 2005, 2009). Esta situación influencia fuertemente las estrategias partidarias: se manifiesta como un intenso pragmatismo en las prácticas

25 Ver Melucci (2001) para un análisis de los problemas contemporáneos de las relaciones entre los movimientos sociales y el Estado.

26 Otra forma de entender estos cambios es mediante la utilización del concepto de gobernanza. Aquí la estructuración jerárquica de la gobernabilidad desaparece para dar lugar a la participación de los más variados grupos de la “sociedad civil organizada” (Ver Mayntz 2003). “Gobernanza (*governance*) es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Durante mucho tiempo, la palabra ‘gobernanza’ significó simplemente ‘gobernar’, y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza, sobre todo, para indicar un nuevo modo de gobernar. Tengo que llamar a este nuevo modo de gobernar ‘gobernanza moderna’. Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. (Mayntz 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes 1997, 53)” (Mayntz 2003, trabajo presentado en la Summer Academy on IPP: Wuerzburg, 7 de septiembre). Sobre este tema, ver también Frey, y Czajkowski Jr. (2008), e Mayntz (1998, 2001).

políticas. El caso del Partido de los Trabajadores en Brasil, y de su principal figura política, Luiz Ignácio Lula da Silva, es un ejemplo muy claro de esta tendencia.²⁷

Para precisar un poco más, no es que hayan desaparecido completamente las posibilidades de control del Estado ²⁸. Además de la adaptación a la corrosiva influencia del principio de subsidiariedad,²⁹ que se manifiesta tanto desde el neo conservadorismo como desde la práctica de las organizaciones no gubernamentales (ONG), el Estado ha desarrollado estrategias de delegación (que asumen diferentes formas y, en el ámbito de la seguridad pública, aparecen como privatización de la seguridad) y de descentralización (diversas iniciativas en el ámbito de la seguridad pública, incluyendo el Plan Nacional de Seguridad Pública -PNSP-, el Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía -Pronasci-, entre otros) (Brasil, 2009a, 2009b). Como era de esperar, estos planes y programas se sumaron a una larga lista de fracasos.

En este panorama, el sistema político aparece continuamente enfrentado a expectativas desmesuradas: se desborda a sí mismo, en la perspectiva de compromiso de las diferentes facciones que buscan acumular poder.³⁰ Al mismo tiempo, conviven la colusión como forma de estabilización del sistema y el incrementalismo (*muddling through*) como metodología de implementación de propuestas frente al fracaso de la optimización sinóptica.

27 “Chico de Oliveira. La llegada al poder es una especie de desastre, expone la fractura, no es el momento de la transformación. La fractura ocurrió en 2002, con la *Carta ao Povo Brasileiro*, y a los dos años y medio de Gobierno. Allí, los problemas creados por la organización burocrática del PT quedaron a la vista. El PT es una formidable máquina burocrática. De concejal para arriba, cada uno tiene un cuerpo de asesores. Eso ya forma una masa de intereses económicos. No se trata de ideología, no, es interés económico, es empleo. El PT emplea a una masa formidable de gente, y eso pasa a influir en el partido” (Oliveira 2005) (Destaque EED).

28 Para una interpretación divergente, ver Garland (2002).

29 Principio de subsidiariedad: criterio que pretende limitar la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma.

30 “En tales circunstancias, la existencia de “grupos de colusión” se justifica funcionalmente porque pueden mediar y viabilizar transacciones entre diferentes sectores a costos –para los sectores, no para la sociedad– mucho menores, lo que implica, para los grupos que consiguen implementarlas, grandes ventajas comparativas. Como formas de mediación y control, estos grupos dependen fuertemente del grado de socialización, que es importante en estructuras clientelistas y patrimonialistas, y hacer posible conciliar objetivos incongruentes y tolerar un grado alto de ambigüedad en la evaluación de conductas y resultados” (Dellasoppa 2000).

Estado, violencia, seguridad pública y elecciones

Habiendo delimitado aproximadamente el contexto, podemos realizar un primer análisis de la relación de la violencia e inseguridad urbanas con las elecciones como institución y con las estrategias electorales aplicadas por los partidos políticos en ese cuadro de fragmentación, corporativismo, corrupción, colusión, patrimonialismo y clientelismo.

De una forma general, el aumento de la violencia en las últimas décadas, y de la inseguridad personal, ha sensibilizado a los brasileños y brasileñas para los discursos de políticos que prometen mano dura contra el crimen, disminución de la edad de responsabilidad penal y otras medidas de esta índole. Un ejemplo destacado de esta situación fue el denominado “Plebiscito sobre el desarme”, realizado el 23 de octubre de 2005, en el que participaron más de 95 millones de brasileños, y que se considera terminó con una significativa derrota para los sectores alineados con la defensa de los derechos humanos. La pregunta que se sometía a plebiscito fue: “¿El comercio de armas de fuego y municiones debe ser prohibido en Brasil?” Si bien al principio de la campaña las encuestas de opinión indicaban un triunfo de la propuesta por la prohibición, el resultado final, en que 64% de la población rechazó la propuesta, puede ser entendido como una medida del estado de ánimo general de la población en relación con la inseguridad y la criminalidad. Sin embargo, la población también reconoce que las policías son parte del problema (Dellasoppa 2009a, 2009b, 2008, 2006, 2002a, 2002b), lo que podría ser caracterizado como parte del proceso de “desencantamiento del Estado”.

En nuestro análisis adoptamos un punto de vista que tiene como referencia un institucionalismo centrado en los actores, combinando hipótesis adoptadas por el institucionalismo y la teoría de la elección racional. De acuerdo con este abordaje, consideramos que las elecciones son *instituciones*, “concebidas como estructuras de regulación que proveen oportunidades y colocan restricciones para actores racionales que procuran maximizar sus preferencias” (Börzel 1998, 263). Todavía, según este marco teórico, una función importante de las instituciones sería superar problemas de constitución de acción colectiva limitando los comportamientos egoístas y

oportunistas, lo que puede considerarse como de muy limitada materialización en el caso que estamos analizando, pero objeto de una construcción institucional que debe ser visualizada como permanente e inacabada. Además, debemos observar nuestros datos teniendo también como referencia el concepto de *redes* (*networks*), que consideraremos:

(...) instituciones informales –no organizadas formalmente–, recíprocas (no jerarquizadas), relaciones y formas de relaciones relativamente permanentes entre actores que actúan para obtener ganancias en común, (...) y se fundan en reglas consensuales para la obtención de resultados (Börzel 1998, 263).³¹

Podemos observar que estas redes, que en el caso de Brasil tienen características de relaciones colusivas (ver Dellasoppa 2000), son extremadamente efectivas para reducir los costos de información necesaria y de las transacciones resultantes, y desarrollan tradiciones y reglas comunes basadas en la confianza mutua verificada por comportamientos pasados – que no tienen nada que ver con la legalidad, apenas con la racionalidad de la maximización de ganancias– que desarrollan a lo largo de los años la confianza mutua entre los actores políticos, disminuyendo la incertidumbre y el riesgo de defecciones.

Estas redes, con las características descritas, se muestran muy eficaces en la creación de marcos institucionales de coordinación horizontal entre actores públicos y privados. Un claro ejemplo en este caso se comentará más adelante, y se refiere al desarrollo de carreras políticas por parte de funcionarios que se inician en el área de la seguridad pública, fundamentalmente de la Policía Civil, o cargos de confianza en el área de la Secretaría de Seguridad Pública.

31 Debe tenerse en cuenta la importancia fundamental de las redes –en Brasil se acostumbra a describir su construcción como el “montaje de un esquema”– para la obtención de objetivos e intereses privados por parte de actores racionales que actúan para maximizarlos.

Un tema importante en la agenda electoral

“El gobernador condena vehementemente el crimen y cualquier tipo de desvíos de conducta”, concluye la nota de la asesoría de Cabral.³²

El tema de la seguridad pública está cada vez más presente desde hace por lo menos una década en las agendas electorales de toda América Latina.³³ Desde Argentina a Venezuela, se verifica que los índices de violencia no han mejorado y, en varios casos, han empeorado. Con el 8% de la población mundial, América Latina concentra alrededor del 33% de los homicidios y la mitad de los secuestros mundiales. Según los números del Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, en 2015 fueron asesinadas 135 mil personas en la región.³⁴ No debe extrañar, por lo tanto, que esta situación se refleje en las estrategias electorales, con los candidatos de centroderecha procurando capitalizar a su favor la situación. “La seguridad se hace”, fue el eslogan de un candidato en elecciones argentinas. En Brasil, uno de los potenciales candidatos a presidente en 2018 por el centro derecha, Jair Bolsonaro, cambió el foco de sus propuestas legislativas de los militares para seguridad pública, una de las más vulnerables del país y de mayor atractivo en las urnas.

Estas acciones toman en cuenta dos factores importantes. Primero, que la población está colocando el tema de la seguridad pública al frente de sus preocupaciones, por encima incluso del empleo, hasta en países como Uruguay, que ostenta uno de los menores índices de violencia en América Latina. El otro factor es la desaprobación de la población con relación a la gestión del

32 <https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2010/na-tv-psol-exibe-elogios-de-cabral-ao-carater-de-alvaro-lins-condenado-por-corrupcao-4989680>

33 “La inseguridad presiona a los gobiernos latinos. Diferente de los indicadores sociales, la violencia empeora: con 8% de la población, América Latina tiene el 33% de los homicidios del mundo. De Argentina a Venezuela es desaprobado el desempeño en el área; la criminalidad es considerada el principal problema en esos países.” (*Folha de São Paulo*, 15 de noviembre de 2009, A21).

34 El País, Internacional. Buenos Aires 27 set 2016 – “América Latina registra 135.000 homicidios en 2015. Reunión del BID en Buenos Aires sobre seguridad propone reformar las policías del continente. La violencia provoca un perjuicio anual de 120.000 millones de dólares en la región.” https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/26/internacional/1474909844_140495.html (Consulta: 01/08/2017).

Gobierno de turno en el área de seguridad pública. Considerando gobiernos recientes, se verifica que la política de seguridad del Gobierno de Cristina Kirchner en Argentina tenía una de las menores tasas de aprobación en todo el continente, a pesar de que Argentina mantiene uno de los menores índices de homicidios de la región. Según el Barómetro de las Américas tenía el apoyo de sólo el 32,3% de los argentinos. En relación con el caso que estamos analizando, se verificaba que la gestión de Dilma Rousseff en Brasil estaba en niveles similares de aprobación, con 34,8 por ciento.³⁵

Frente a esta situación, la pregunta que podría sintetizar el objetivo de este trabajo sería: ¿cómo se relacionan el monopolio de la violencia legítima y el control territorial por parte del Estado, con las nuevas formas de gobernanza y con el ejercicio de la representación ciudadana en las elecciones realizadas en áreas urbanas con altos índices de violencia e inseguridad?

A continuación, debemos pensar en responder a esta pregunta en el contexto en que nos colocamos desde el principio, el caso de la municipalidad de Río de Janeiro.

En este punto, conviene hacer un poco de memoria histórica. Cuando el jurista Victor Nunes Leal publicó su famoso texto *Coronelismo, enxada e voto* (Nunes Leal 1948), el análisis de las condiciones de funcionamiento de la incipiente democracia representativa se realizaba en un Brasil rural: 65% de su población vivía en el campo. Como señalamos, a mediados de la década de los años setenta Brasil pasó a ser mayoritariamente urbano, y actualmente su población urbana supera el 82%. En el estado de Río de Janeiro, esta proporción supera el 96%. Aquí también debemos tener en cuenta las condiciones de la gobernabilidad posible. En la década de los años cincuenta todavía era posible pensar un estado jerárquico en los moldes tradicionales del pensamiento moderno. En el presente, ese modelo se revela inadecuado, por lo que se debe recurrir a pensar la gobernanza en términos de un estado que al mismo tiempo que se debilita diversifica el estoque de sus posibilidades de control social, como señalamos anteriormente.

35 Ver Zechmeister, 2014, p. 84.

La urbanización desordenada que caracterizó el proceso migratorio interno en Brasil llevó a la constitución de espacios urbanos de crecimiento descontrolado y carente de servicios, las favelas o comunidades, como hoy se las conoce. En el caso del municipio de Río de Janeiro, se suma un factor de topografía específico, ya que las favelas crecieron en estrecha relación con el *asfalto*, o sea, con la sociedad de las clases medias y altas que compraban la mano de obra barata para servicios de los habitantes de favelas. Como no podía dejar de ser, una política clientelística –la famosa *política de la canilla*, que se prometía instalar pero que siempre se postergaba– se instauró en la década de los años sesenta y setenta, contando con la relación y aquiescencia del régimen militar.

Algunos de los actores que se observan en el cuadro político actual ya estaban presentes en aquel momento, sólo que con características muy diferentes. Los índices de criminalidad se encontraban todavía en niveles históricos, alrededor de cinco por cien mil para homicidios en los casos de las municipalidades de Río de Janeiro y São Paulo. La corrupción política y el fraude se mantenían según los patrones del Estado oligárquico-autoritario, la delincuencia se concentraba alrededor del juego ilegal –*jogo do bicho*, desde siempre asociado a la corrupción policial y al control de *escolas de samba*– y los homicidios eran casi sin excepción, pasionales. También a finales de la década de los años setenta se registró la organización de la primera milicia constituida por policías, en la favela de Rio das Pedras, zona oeste de Río de Janeiro. Sin embargo, estaba muy lejos de tener las características de las actuales, y se destinaba fundamentalmente a la seguridad local sin mayores ramificaciones ni publicidad.

La situación se modificó substancialmente en la década de los años noventa. Primero, con la diseminación del tráfico de drogas. Segundo, con el contrabando de armas y la adopción de armamento cada vez más pesado por parte del tráfico. Al mismo tiempo, se observó un creciente desarrollo y diversificación económica del tráfico, en su búsqueda de recursos.

Sin poder entrar en una crónica detallada de los cambios ocurridos, podemos señalar que apenas recientemente (después de 2005), la cuestión del control sobre áreas cada vez más numerosas por parte del tráfico de drogas y de las milicias de policías civiles, militares, bomberos y funcionarios de

los presidios, entra definitivamente en la agenda de la seguridad pública y con creciente prioridad.³⁶ En este momento también se hace evidente la diseminación del problema a otros sistemas: hay una estrategia de desarrollo que involucra poder militar, económico y político que es compartida tanto por el tráfico como por parte de las milicias, y por sectores vinculados al juego ilegal y a la corrupción policial. También se manifiesta un creciente conflicto de intereses entre estos sectores, lo que se traduce en un número creciente de asesinatos de políticos: en la Baixada Fluminense, la periferia violenta de Río de Janeiro, 14 políticos o candidatos fueron asesinados desde 2015, con la habitual bajísima tasa de resolución de los crímenes.³⁷

Resumiendo brevemente las características del control ejercido sobre diferentes áreas por parte del tráfico de drogas y por las milicias —que, según el informe sobre milicias de la Asamblea Legislativa de Río de Janeiro, llegaron a controlar, en septiembre de 2008, 170 de las 513 favelas oficialmente registradas del municipio de Río de Janeiro³⁸— se observa que tanto el tráfico como las milicias controlan en sus áreas la venta de garrafas de gas, material de construcción, conexiones ilegales de televisión a cabo, autorizaciones para circular combis, *vans* de transporte alternativo, moto-taxis, y hasta llegan a cobrar un impuesto sobre la transferencia de inmuebles del 20% en algunos casos. Esta situación se entrelaza con articulaciones con el juego ilegal para la explotación de máquinas tragamonedas y bingos ilegales, lo que frecuentemente provoca conflicto de intereses y guerras particulares con los controladores del juego ilegal (“*bicheiros*”) que también continúan explotando las actividades relacionadas con *escolas de samba* y carnaval.

Tanto el juego ilegal, el tráfico de drogas y las milicias desarrollaron desde hace más de una década una creciente articulación con el sistema político, como resultado natural de estrategias de acumulación de poder e impunidad. Se verificó, cada vez con más frecuencia, la elección de concejales y diputados provinciales vinculados con diferentes familias que

36 Para un análisis detallado del proceso de formación y características de las milicias en el estado de Río de Janeiro, ver Dellasoppa 2009b.

37 Folha de São Paulo. Eleições 2016. Na Baixada Fluminense, 14 candidatos e políticos foram mortos desde 2015. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/09/1810543-na-baixada-fluminense-14-candidatos-e-politicos-foram-mortos-desde-2015.shtml> (Consulta: 29/07/2017).

38 La Región Metropolitana de Río de Janeiro cuenta con más de 1 000 favelas.

controlan el juego ilegal en diferentes municipios. Este procedimiento fue seguido por las milicias y los traficantes de drogas, también por sectores corruptos de la Policía, fundamentalmente de la Policía Civil, que registró la casación en 2010 del mandato de diputado provincial de un exjefe de la institución, comisario Álvaro Lins, por diversos cargos de corrupción y crímenes asociados, como formación de bando armado y venta de protección para grupos que explotaban el juego ilegal.³⁹ Este caso es interesante porque muestra la metodología de construcción de carreras políticas como salida impune de crímenes en la administración de la seguridad pública, además de exponer las redes de colusión que sostienen el funcionamiento de los esquemas de corrupción. Corresponde señalar que el gobernador del estado de Río de Janeiro en 2010, Sérgio Cabral, realizó campaña electoral de apoyo a Lins, en 2006. “Tener, en la Asamblea Legislativa, un diputado con la inteligencia, con la vibración, la energía, el carácter de Álvaro Lins es fundamental para mí, como gobernador del Estado de Río de Janeiro” – dice Cabral, en un vídeo en el que Álvaro Lins aparece en una reunión partidaria.⁴⁰ Lins fue acusado y condenado por formación de banda armada, corrupción activa y otras acusaciones, destituido de la Asamblea Legislativa del estado en 2008 y expulsado de la Policía Civil en 2009. Condenado a 28 años de cárcel en la Justicia Federal por su complicidad con la mafia de las máquinas tragamonedas, Lins apela de la decisión en libertad, y, como abogado, se dedica a defender colegas acusados de corrupción.

Ya el exgobernador Sérgio Cabral está preso desde noviembre de 2016, cuando fue deflagrada la Operación Calcuta⁴¹. La operación investiga críme-

39 “Preso, Álvaro Lins es exonerado por la Policía Civil de Río. Lins es acusado de lavado de dinero, formación de banda armada, facilitación de contrabando en proceso judicial federal y de ofrecer protección a envueltos con juego ilegal y máquinas tragamonedas” (*Folha de São Paulo*, 12 de marzo de 2009). “El ex jefe de la Policía Civil de Río de Janeiro es destituido por la Legislatura. La Legislatura del estado de Río de Janeiro destituyó ayer, con el mínimo de votos necesarios, al diputado provincial Álvaro Lins (PMDB), ex jefe de la Policía Civil del Estado de Río de Janeiro. Lins es el tercer diputado destituido este año. Otros dos lo fueron por una supuesta fraude en la asignación para educación de la Legislatura” (*Folha de São Paulo*, 13 de agosto de 2008).

40 Na TV, PSOL exhibe elogios de Cabral ao caráter de Álvaro Lins, condenado por corrupção. Por Paulo Marquero. https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2010/na-tv-psol-exibe-elogios-de-cabral-ao-carater-de-alvaro-lins-condenado-por-corrupcao-4989680_02/09/2010/ / actualizado 23/05/2012 (Consulta: 30/07/2015).

41 “Cabral fue trasladado a la cárcel pública Petrolino Werling de Oliveira, conocida también

nes de corrupción, lavado de dinero y asociación criminal en las obras de urbanización en la favela de Manguinhos (Programa de Aceleración del Crecimiento -PAC- Favelas del Gobierno Dilma Rousseff), construcción del Arco Metropolitano y reforma del estadio Maracanã para la Copa de 2014. El juez Marcelo Bretas, de la 7ª Vara Federal Criminal de Rio de Janeiro aceptó la undécima denuncia contra el ex gobernador Sérgio Cabral, reo en un nuevo proceso. El magistrado tomó por base la denuncia presentada por el Ministerio Público Federal (MPF), el 16 de junio de 2016. La Fuerza de Tareas de la Operación Lava Jato denunció a Cabral, su mujer, Adriana Ancelmo y dos operadores financieros por lavado de dinero. La Operación Calcuto (expandida posteriormente para Operación Descubridor) es el nombre dado a la operación policial brasileña desencadenada por la Policía Federal, el 17 de noviembre de 2016, que representó la 37ª fase de la Operación Lava Jato. La condena del gobernador a los desvíos de conducta no incluía los propios.

Milicias, traficantes, control de áreas electorales y acciones del Estado

Las milicias y el tráfico de drogas se extienden para el sistema político participando de elecciones adoptando el mismo *modus operandi* de los políticos profesionales en las favelas o áreas más pobres del municipio: invierten en esquemas de asistencialismo y clientelismo, desarrollando programas de asistencia social en las favelas. Aquí se registra la participación habitual de las ONG, que son utilizadas para el desvío de recursos públicos. La complejidad de las relaciones entre grupos políticos, traficantes y milicianos se muestra por ejemplo en el caso de la favela de la Rocinha, donde integrantes (o ex integrantes) del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra -MST⁴² dieron su apoyo al candidato del tráfico, Claudinho

como Bangu 8. La unidad alberga presos con curso superior y es la misma donde estuvieron presos el ex jefe de Policía Civil Álvaro Lins y el banquero Salvatore Cacciola.” (*Extra* online, 17 de noviembre de 2016, disponible en: <https://extra.globo.com/noticias/rio/sergio-cabral-ja-esta-preso-no-complexo-de-gericino-na-zona-oeste-do-rio-20482206.html>)

42 “Comisión Parlamentaria de Investigación de las Milicias: diputada del PPS afirma existir acción política del MST en la (favela de la) Rocinha. Marina Maggessi afirmó en sus declaraciones estar

da Academia, con frondoso prontuario y que acabó siendo elegido como concejal. Sin embargo, en enero de 2010 fue denunciado por el Ministerio Público, acusado de coaccionar electores por medio de amenazas en la elección de 2008. El concejal negaba las acusaciones. La petición de investigación fue motivada por una reunión con cerca de cien residentes y comerciantes locales en julio de 2008, en la que el líder del tráfico de drogas en la favela da Rocinha, Antonio Francisco Bonfim Lopes, (a) Nem, ordenó, con amenazas, que los presentes votaran en Claudinho y divulgaran su candidatura. En la favela el concejal obtuvo el 73% de los 11 513 votos que le garantizaron el cargo en la Municipalidad. A causa de esta reunión, Claudinho de la Academia respondía por el crimen de coacción de electores, previsto en el artículo 301 del Código Electoral y cuya pena es de hasta cuatro años de reclusión. La acción penal electoral fue instaurada en enero de 2010 por el Ministerio Público, pero no avanzó porque fue encontrado muerto en un baño en la mañana del 19/06/2010 en circunstancias no aclaradas.

La reacción del Estado se intensificó a partir de finales de 2006. Se admitió abiertamente el problema de las milicias en el ámbito de la seguridad pública, que se sumó al del tráfico en el control de áreas del municipio. El entonces secretario de Seguridad Pública José Mariano Beltrame el 25 de febrero de 2007 explicó que “el trabajo en conjunto con las milicias es imposible”. Parece una verdad de Perogrullo, pero es importante destacar que la declaración ocurrió en respuesta a una propuesta pública de un grupo de milicianos, y que el intendente de Río de Janeiro, Cesar Maia, adoptó en ese momento una posición ambigua en relación con el tema.⁴³

preocupada por una supuesta tentativa del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de politizar a los traficantes de la Rocinha. Ella se refería a la ida a la favela del ex líder de los Sin Tierra José Rainha, que declaró su apoyo al candidato Claudinho da Academia (PSDC). Según Marina, hay otros veinte integrantes del MST actuando en la Rocinha. El MST afirmó que la declaración de la diputada es “irresponsable y sin seriedad”. Dijo no tener vinculación con traficantes y que Rainha no integra más el movimiento” (*Folha de São Paulo*, 24 de septiembre de 2008). (Nota del autor: cabe señalar que el candidato apoyado (y electo) por los traficantes de la Rocinha, recientemente (2010) sufrió un ataque cardíaco y murió en el baño de su casa).

43 “El gobierno del estado de Río de Janeiro considera “imposible” cualquier tipo de colaboración con milicias, como propuso el líder del grupo armado que controla el complejo de Palmeirinha, João Carlos. Según la asesoría de prensa del gobernador Sergio Cabral, su gobierno “es totalmente contrario a las milicias” y las considera criminales. El secretario de Seguridad (Beltrame) dijo que “no

La visibilidad de las áreas fuera del control del Estado se agudizó a finales de junio de 2008, cuando un grupo de periodistas del diario *O Dia* fueron secuestrados y torturados por un grupo de traficantes. El problema asumió dimensiones nacionales, agudizadas por la inminencia de las elecciones municipales de 2008. Frente a esta situación, el entonces ministro de Justicia, Tarso Genro, publicó un artículo op-ed en la *Folha de São Paulo* donde condenó la degradación cotidiana del Estado de Derecho y alertaba para el peligro de la “militarización de la política y la politización de la criminalidad”, lo que llevaría al Estado de Derecho a una profunda crisis.⁴⁴

A partir de este momento comienza un limitado contragolpe del Estado contra las milicias en el estado de Río de Janeiro. Se instauró una Comisión Parlamentaria de Investigaciones en la Asamblea Legislativa del Estado, que el 14 de noviembre de 2008 acusó a 150 personas –diputados, concejales, policías civiles y militares, bomberos– de pertenecer a estas organizaciones. Este número en febrero de 2009 ya había subido a 225. En agosto de 2008, la Cámara Federal aprobó un proyecto de ley que considera crimen la formación de milicia. En septiembre de 2008 fue detenido un diputado provincial del PT. Evidentemente la proximidad de las elecciones había sido un detonador de la reacción por parte del Estado y del sistema político, ya que su actuación estaba absolutamente limitada en las áreas controladas por el tráfico y la milicia. Dependiendo del tamaño de la favela, los candidatos eran obligados a pagar a traficantes o milicianos entre 5 mil y 15 mil dólares para entrar en el local. Colocación de afiches y *outdoors* de propaganda era cobrado por separado.⁴⁵

existe la figura penal de la milicia”, y que por lo tanto lo que está siendo investigado son desvíos de conducta de carácter administrativo, como el uso de arma de la institución, venta de seguridad ilegal y formación de banda armada” (*Folha de São Paulo*, 25 de febrero de 2007).

44 “El dominio de partes del territorio de Río de Janeiro por organizaciones criminales, formadas por personas originarias o no de las instituciones de seguridad pública, es el resultado dramático de un largo proceso de desintegración del contrato social en la ciudad. (...) la violencia substituye, paulatinamente, a todas las demás formas de mediación social, absorbiendo incluso la política. La esfera pública se diluye, degradada por redes de criminales. (...) Las milicias son un mal que constituye también un alerta sobre el surgimiento de precondiciones para la militarización de la política y la politización de la criminalidad, lo que significaría colocar al Estado de Derecho en una profunda crisis” (Tarso Genro 2008).

45 “El tráfico de drogas y las milicias cobran hasta 30 mil reales de los candidatos (aproximadamente 15 mil dólares). Traficantes y milicianos establecieron tarifas de peaje para los candidatos a las

Frente a este cuadro, se negoció un acuerdo entre el Gobierno del estado y el Gobierno Federal para deflagrar la Operación Guanabara, donde, a partir de una definición operacional de 27 áreas controladas por la criminalidad, el Ejército las ocupó durante un período previo y durante la realización de las elecciones municipales de octubre de 2008.

Sin embargo, esto no inhibió totalmente la acción electoral de los sectores vinculados a las milicias y el tráfico, ya que consiguieron elegir cuatro concejales sobre 51, lo que representó aproximadamente el 8% del Concejo Deliberante del municipio de Río de Janeiro.

A partir de 2008, teniendo en cuenta la elección de Río de Janeiro como sede de la Copa y de las Olimpiadas, se pone en práctica una “Estrategia Integrada de Pacificación”, que incluía la participación de las Fuerzas Armadas en el policiamiento junto con la instalación de comisarías permanentes denominadas UPPs -Unidades de Policía Pacificadora-, en algunas favelas específicas (estaban programadas 40 para finales del año 2014) dentro del área de influencia de los eventos mencionados. Este proyecto, que analizamos en (Dellasoppa 2016), entró en crisis inmediatamente después de las Olimpiadas, junto con la quiebra financiera del Estado de Río de Janeiro.

La crisis del Estado también se manifiesta en las áreas controladas por traficantes y milicias. En 2014, previamente a las elecciones, el control de reductos electorales por parte de traficantes y milicianos era más evidente que nunca, lo que se evidenciaba en el estricto control de cualquier propaganda en sus áreas y en los precios cobrados, que llegaban a casi 100 mil dólares para tener la exclusividad de la propaganda electoral en un área controlada por milicianos o traficantes, que indicaban también la “mano de obra” que debería ser contratada por los candidatos. Nada indica que esta situación no se repetirá, en peores condiciones, durante las próximas elecciones.

elecciones de octubre que hacen campaña en las favelas que ellos controlan. El precio varía de 10 mil reales (para favelas pequeñas) a 30 mil reales (para favelas de tamaño mediano). Si no pagan el “peaje”, los candidatos son prohibidos de entrar en la favela para pedir votos y pegar carteles. Según lo informado a la *Folha de São Paulo* por dos candidatos a concejal (que no se identificaron temiendo represalias), esta práctica ocurre en las favelas de São Carlos (Estácio, centro), Turano y Borel (Tijuca, zona norte), Tuiuti (São Cristóvão, norte), Dendê (Ilha do Governador, norte) y Terreirão (Recreio, oeste), dominadas por el tráfico; y Guaporé (Brás de Pina, norte) y Barbante (Campo Grande, oeste), dominadas por milicias.” (*Folha de São Paulo*, “Eleições 2008, Río de Janeiro”, 11 de septiembre de 2008).

Conclusión: mirando hacia el futuro

La primera versión de este trabajo fue redactada para un Seminario FLAC-SO en Quito durante mayo de 2010. En esa ocasión, la actuación del Estado contra los efectos electorales del control territorial por parte de traficantes y milicianos estaba apenas en sus comienzos. El conjunto del sistema político había percibido la gravedad de la situación y había comenzado a esbozar una respuesta, con la instauración de comisiones legislativas de investigación en la legislatura de Río de Janeiro y el procesamiento y prisión de numerosos milicianos y cómplices involucrados, algunos del propio legislativo, que parecía un razonable punto de partida para el Gobierno del estado de Río de Janeiro. Se buscaba la recuperación por parte del Estado del control sobre las áreas perdidas para el tráfico y las milicias. Este objetivo estaba siendo buscado por medio del programa de implantación de Unidades de Policía Pacificadora (UPP), junto con la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de policiamiento. Las evaluaciones preliminares lo indicaban como la primera iniciativa de éxito en el combate al tráfico de drogas y a las milicias en el estado de Río de Janeiro. La recuperación del control del área implicaba la eliminación de la presencia de armas de guerra del local, con la subsiguiente reducción del tráfico de drogas. Con la perspectiva de la Copa Mundial de Fútbol de 2014 y de las Olimpíadas en 2016, Río de Janeiro era optimista.

La situación actual (julio de 2017) es completamente diferente, y para mucho peor. El 18 de julio de 2017 el actual presidente de la Cámara de Diputados, Rodrigo Maia, declaraba en las redes sociales que “Perdimos completamente el control de la seguridad pública en Río, nadie consigue más moverse con tranquilidad.”⁴⁶ Esto no es ninguna novedad, llega con atraso el reconocimiento. El fracaso, llamado a veces eufemísticamente de “vaciamiento” del programa de UPPs, que llegó a ser considerado por algunos sectores académicos como “un programa victorioso”, ignorando sus evidentes limitaciones, se traduce actualmente en un retorno de los trafi-

46 Incapaz de garantizar seguridad, Río libera el “sálvese quien pueda.” *Folha de São Paulo*, 20/07/2017. <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marco-aurelio-canonical/2017/07/1902674-incapaz-de-garantir-seguranca-rio-libera-o-salve-se-quem-puder.shtml> (Consulta: 29/07/2017).

cantes a esas áreas con la consiguiente lucha por su control, alimentada por el armamento pesado que fue contrabandeado hasta el cansancio por aire, mar y tierra. Entre 2014 y 2017, una sola banda mandó desde Miami a Río de Janeiro, en 75 viajes que pasaron por el aeropuerto del Galeão, por lo menos 1 043 fusiles, con igual cantidad de cargadores y 297 mil municiones.⁴⁷

El presente económico, político y social de Brasil quedó marcado por la puesta en marcha por parte del segundo Gobierno de Rousseff de un proceso de ajuste económico neoliberal, implementado por un destacado técnico de esa corriente y duramente criticado por organizaciones sociales y hasta por sectores del propio Partido de los Trabajadores. Como consecuencia del plan de ajuste, se realizaron cortes presupuestarios significativos, que afectaron y continúan afectando también el área de seguridad pública, lo que llevó al ex Secretario de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro, José Mariano Beltrame, a caracterizar la situación de la seguridad pública en Brasil como “un área en ruinas”⁴⁸ proclive a nuevos deterioros por la deflagración de un conflicto de poder entre los principales grupos criminales de São Paulo y Rio de Janeiro. Como ejemplo del colapso institucional de la Policía Militar, el vehículo blindado utilizado por la fuerza, conocido como “caveirão” (“gran calavera”), estaba siendo alquilado en diciembre pasado a los traficantes para circular con seguridad en sus territorios durante una guerra de bandas.⁴⁹

Contrariamente a lo escrito en la primera versión, hoy los cariocas tenemos muchos motivos para ser pesimistas.

47 “El colador del Galeão deja pasar más de mil fusiles y expone lucha perdida - La policía civil incautó 60 fusiles en una carga de calentadores de piscinas en el Aeropuerto del Galeão.” *Folha de São Paulo*, 03/08/2017. http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marco-aurelio-canonico/2017/08/1906677-peneira-do-galeao-deixa-passar-mais-de-mil-fuzis-e-expoe-luta-perdida.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newseditor (Consulta: 29/07/2017).

48 “Beltrame: La seguridad pública está cayéndose a pedazos” (Época, 08/03/2017). <http://epoca.globo.com/politica/noticia/2017/03/jose-mariano-beltrame-seguranca-publica-esta-ruindo.html>

49 “Rio. Policías Militares cobran coima de entre R\$ 500 mil y R\$ 1 millón por mes por el uso del *caveirão*.” <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-06-07/policia-cobrava-propina-de-r-500-mil-ao-mes-e-r-1-milhao-para-uso-de-caveirao.html> (O Dia, 07/06/2017) (Consulta: 08/06/2017).

Siglas

ALERJ	Assembléa Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IDH	Índice de Desarrollo Humano (ONU-PNUD)
MPF	Ministerio Público Federal, Fiscalía del Estado
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PF	Policía Federal
PNSP	Plan Nacional de Seguridad Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONASCI	Programa Nacional Seguridad com Ciudadania, del Ministerio de Justicia
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Electoral
UPP	Unidad de Policía Pacificadora

Bibliografía

- Beyme, Klaus von. 1994. *Teoría política del siglo XX*. Madrid: Alianza Editorial.
- Börzel, Tanja A. 1998. "Organising Babylon. On the different conceptions of policy networks." *Public Administration*, 76(2).
- Brasil. 2009a. Ministério da Justiça. 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Texto-Base. Acceso el 30 de junio de 2009. www.conseg.gov.br
- _____. 2009b. Ministério da Justiça. 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Regimento Interno. Acceso el 30 de junio de 2009. www.conseg.gov.br
- Collier, David y Steven Levitsky. 1996. *Democracy 'with adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research*. The Hellen Kellogg Institute for International Studies: Working Paper #230 – August.

- Dahl, Robert A. 1956. *A preface to democratic theory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- _____. 1973. *Polyarchy*. New Haven, Yale University Press.
- _____. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, Yale University Press.
- Dellasoppa, Emilio E. 2000. "Structure of social relations and collusion processes in brazilian society." *Revista Internacional de Estudos Políticos* 2(3). Río de Janeiro: UERJ / Nuseg.
- _____. 2002a. "Estratégias e racionalidade na Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro" En: *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, editado por Roberto Briceño-León Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- _____. 2002b. "Violência: planos, oportunidades e o centro radical". *Polêmica 5 (mayo-junio)*. Laboratório de Estudos Contemporâneos, UERJ. Acceso el 17 de marzo de 2004.
- http://www2.uerj.br/%7Elabore/violencia_dellasopa.htm
- _____. 2003. *Corruption in post-authoritarian Brazil: an overview and many open questions*. Institute of Social Science. University of Tokyo, discussion paper F-107, febrero.
- _____. 2008. "Rex non curat de re publica". *Delito y Sociedad*, XXV.
- _____. 2009a. "Interview with Dr. José Mariano Beltrame, Security Secretary, State of Rio de Janeiro, Brazil". En *Trends in policing: interviews with police leaders across the globe, I*, organizado por O. Marenin; D. K. Das. Londres: CRC Press UK Taylor & Francis Group, primera edición.
- _____. 2009b. "Urbanization, state, and privatization of policing: urban militias in Rio de Janeiro, Brazil". En *Police practices in global perspective*, organizado por J. A. Eterno y D. K. Das. Lanham, Maryland, USA: The Scarecrow Press, Inc., Rowman & Littlefield Publishing Group.
- Dellasoppa, Emilio E. y Z. S. Branco. 2006. "Brazil's public security plans". En *Public security and police reform in the Americas*, organizado por John Bailey y Lucía Dammert. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Eisenstadt, S. N. y L. Roniger. 1984. *Patrons, clients and friends. Interpersonal relations and the structure of trust in society*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Fieschi, Catherine y Paul Heywood. 2004. "Trust, cynicism and populist anti-politics". *Journal of Political Ideologies*, 9(3): 289-309. Publicado online: 06 Ago 2006.
- Finer, Samuel E. 1975. *Adversary Politics and Electoral Reform*. London: Anthony Wigram Editor.
- Frey, K. y S. Czajkowski Jr. 2008. "Gobernanza comunitaria y seguridad pública en Brasil", En *Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad*, editado por B. Potthast y J. Ströbele-Gregor y D. Wollrad. Buenos Aires: FES / Adlaf / Nueva Sociedad.
- Garland, D. 2002. *The culture of control*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Genro, Tarso. 2008. "Milícias e estado de direito". *Tendências/debates. Folha de São Paulo*. São Paulo, 29 de junio.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE. 2017. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua* (Pnad Contínua). Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto de Pesquisa Econômica Avançada IPEA. 2016. *Nota Técnica. Análise da dinâmica do emprego setorial de 2014 a 2015*. Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 2016
- Kesselman, Mark, Joel Krieger y A. Joseph William. 2009. *Introduction to comparative politics: political challenges and changing agendas*. Boston, MA: Wadsworth Publishing, quinta edición.
- Lijphart, Arend. 2003. *Modelos de democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Luhmann, Niklas. 1993. *Teoría política en el estado de bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- Machado da Silva, Luiz A. 1991. "Violência Urbana: representação de uma ordem social". *XV Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambú. 15-18/10/91.
- _____. 1993. "Violência e sociabilidade. Tendências da atual conjuntura urbana no Brasil". *Seminário Globalização, fragmentação e Reforma Urbana*. Itamontes-MG, 26-29/10/93.
- Mansbridge, Jane J. 1980. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Mayntz, Renate. 1998. "New challenges to governance theory". *Jean Monnet Chair Papers 50*, Florence, European University Institute.
- _____. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia 21*.
- _____. 2003. *From government to governance: political steering in modern societies*. Trabajo presentado en la Summer Academy on IPP: Wuerzburg, 7 de septiembre.
- Melucci, A. 2001. *A invenção do presente. Movimentos sociais em sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes.
- Movimento de Combate à Corrupção eleitoral (MCCE). 2010. Disponible en: <http://mcce.org.br/>
- Nicolau, Jairo Marconi. 2008. *Sistemas eleitorais*. Río de Janeiro: FGV, quinta edición.
- Nunes Leal, Victor. 1948. *Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil*. Río de Janeiro: Forense Editora.
- O'Donnell, Guillermo. 1988. *Bureaucratic-Authoritarianism-Argentina, 1966-73 in Comparative Perspective*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- _____. 1994. "Delegative democracy". *Journal of Democracy 5/1*, enero.
- _____. 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- _____. 1999. "Horizontal accountability in new democracies". En *The self-restraining state*, editado por Schedler y otros. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Oliveira, Francisco de. 2005. "As classes sociais estão se derretendo". *Brasil de Fato. Entrevista: O PT não é mais o mesmo; trocou um projeto de nação por um de poder*. Edición 123, 7-13 de julio. Acceso el 20 de mayo de 2010. <http://www.correaneto.com.br/entrevistas/chicooliveira.htm>
- _____. 2009. *Carta maior lança debate: o marxismo e o século XXI, Texto de apresentação*. Acceso el 23 de mayo de 2010. http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15899.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

- Riker, William H. 1988. *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Long Grove, Illinois: Waveland Press Inc.
- The Economist print edition (24 de enero de 2008). *Wolf pack. The survival of patronage politics*.
- _____. (5 de febrero de 2009). *A Brazilian political boss. Where dinosaurs still roam. A victory for semi-feudalism*.
- United Nations. 2016. United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report 2016. Human Development for Everyone, Empowered lives. Resilient nations*. New York: United Nations.
- Weffort, Francisco. 1990. "A América errada". *Lua Nova*, 21: 5-40, outubro.
- Zechmeister, Elizabeth J., ed. 2014. *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the Americas Barometer*. Nashville, TN: Vanderbilt University (2014) (Revised Edition April 2016)

Revistas y diarios

- Folha de São Paulo online*. São Paulo.
- O Globo online*. Rio de Janeiro.
- Extra online*. Rio de Janeiro.
- O Dia online*. Rio de Janeiro.
- The Economist*.