

Seguridad pública en Río de Janeiro: un desafío de dimensiones olímpicas. Una primera aproximación

Recibido: 09/10/2012

Aceptado: 04/12/2012

Emilio E. Dellasoppa

Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Brasil

Resumen

Este trabajo, parte de un proyecto más amplio actualmente en desarrollo, analiza el surgimiento del proyecto de control social actualmente en implementación en Rio de Janeiro, Brasil, preguntándose si puede ser considerado una respuesta alternativa a la de “guerra al crimen” que prevaleció hasta hace poco tiempo atrás. Un elemento central de la propuesta gubernamental está constituido por la instalación de comisarías permanentes en algunas *favelas*, denominadas UPPs: Unidades de Policía Pacificadora. La formulación de una estrategia de control es seguramente una condición necesaria pero no suficiente para el éxito, ya que estas tentativas de regulación deben sobrevivir en un ambiente adverso donde las más diversas prácticas anti-reguladoras continuarán operando. Un elemento fundamental del análisis que estamos proponiendo es la *identificación del carácter de incongruencia extrema y crónica que presentan en Brasil los principios estructurantes (Giddens) y la forma como se materializan en la práctica por instituciones, grupos sociales y actores individuales*. Observaremos en el proceso que estudiamos características como trade-offs e integración de comportamientos

Abstract

This text is a part of a larger project currently in development. It examines the rise of a social control project currently being implemented in Rio de Janeiro, Brazil, questioning if it can be considered an alternative response to the strategy of „war on crime“ that prevailed previously. A key element of the government’s proposal consists of the installation of permanent military police stations in some favelas, called UPPs: Pacifying Police Units. The formulation of a control strategy is certainly a necessary but not sufficient condition for success, as these regulatory attempts must try to develop and to survive in a harsh environment where anti-regulatory practices will continue to operate. In this analysis we are proposing to identify the nature of chronic and extreme incongruence between Brazil’s structuring principles (Giddens), and how they are realized in practice by institutions, social groups and individual actors. We will observe in the process characteristics such as trade-offs and integration of strategically oriented behaviors of the stakeholders by government’s institutions, and the explanatory power of theoretical approaches as the Principle of satisfaction and bounded ratio-

estratégicamente orientados de los actores (*stakeholders*) por parte de las instituciones de implementación, y la capacidad explicativa de abordajes teóricas como el principio de satisfacción y racionalidad limitada (Simon), y la operación via *muddling-through* (Lindblom).

Palabras clave: Río de Janeiro, Control social, UPPs, principio de satisfacción, Racionalidad limitada, Incrementalismo, Colusión, Comunicación significativa

nality (Simon), and *policy development via muddling-through* (Lindblom).

Key words: *Rio de Janeiro, Social control, UPPs, Satisfaction Principle, Bounded rationality, Muddling-through, Collusion, Meaningful communication*

...
“*Que la gente habla de maneras determinadas es un tema de investigación empírica, porque sólo en el contexto del habla podemos pretender que entendemos lo que hace y por qué lo hace*”.

Louch, A.R.: *Explanation and Human Action*. Oxford University Press, 1966, p. 175.

Introducción

El 2 de octubre de 2009, el Comité Olímpico Internacional anunció la designación de la ciudad de Río de Janeiro como sede de los XXXI Juegos Olímpicos, a ser realizados a partir del 5 de agosto de 2016¹. En el mapa distribuido por el Comité Río 2016 se pueden trazar cuatro círculos, que delimitan las áreas de la Región Metropolitana de Río de Janeiro donde tendrán lugar las actividades de los Juegos. Río de Janeiro puede describirse como un gran triángulo avanzando hacia el mar, con dos grandes Parques Nacionales, Tijuca y Pedra Branca, que dividen en dos el área urbanizada² de la región. Esta urbanización

presenta características heterogéneas. Una parte considerable del área y de la población está constituida por villas miseria, las *favelas*. En enero de 2011 Río de Janeiro tenía 1020 favelas registradas y uno de cada cinco de sus habitantes vive en ellas. Si se mantienen las actuales tendencias demográficas, en 2020 será uno de cada cuatro (Beltrão et al., 2004). Las favelas están presentes en todas las regiones. Las que surgieron primero, hace un siglo, se establecieron principalmente en las Zonas Sur, Centro y Norte, por su proximidad con los mercados de trabajo de sus habitantes. Las urbanizaciones más recientes, casi

¹ Ver “Brazil and the Olympics: Rio’s expensive new rings. Winning the contest to stage the Olympics in 2016 was the easy part.” (*The Economist*, 5 de octubre de 2009)

² Ver “Brazil and the Olympics: Rio’s expensive new rings. Winning the contest to stage the Olympics in 2016 was the easy part.” (*The Economist*, 8 de octubre de 2009)

todas caracterizadas por la ilegalidad de la ocupación —y por la complicidad de políticos y funcionarios gubernamentales, incluyendo elementos de las policías—, se han ubicado en la Zona Oeste, más allá del Macizo de la Pedra Branca y *fuera* del área donde se realizarán los Juegos Olímpicos.

Previamente, en 2014, Río de Janeiro será sede de la Copa Mundial de Fútbol. Ante estos acontecimientos, corresponde la pregunta: ¿qué tareas serán realizadas en el área de la

seguridad pública que tengan como objetivo controlar el problema crónico que aflige a Río de Janeiro? ¿Cómo evaluar, aunque sea preliminarmente, las medidas que están siendo tomadas? Responder, aunque sea en forma provisoria a estas cuestiones es el objetivo de este trabajo. Dada la complejidad del tema, en este texto abordamos los problemas relacionados con la fase inicial de las medidas. Un texto en preparación realizará un balance crítico actualizado de los resultados obtenidos.

Panorama actual: cambios importantes

Estas preguntas parecen tener hoy una respuesta alternativa a la de “guerra al crimen” que prevaleció hasta hace poco tiempo atrás, *por lo menos en las áreas que serán afectadas por la Copa 2014 y las Olimpiadas*. Un elemento central de la propuesta gubernamental está constituido por la instalación de comisarías permanentes en algunas favelas, denominadas UPPs: Unidades de Policía Pacificadora. Actualmente hay 30 unidades en operación y el Gobernador Sergio Cabral ha afirmado que pretende dejar el gobierno en 2014 con 40 UPPs implantadas atendiendo a 140 favelas³.

El año 2010 terminó con la invasión del *Morro do Alemão* por parte de las Policías Civil y Militar de Río de Janeiro con el apoyo de blindados de la Marina. El Ejército también fue convocado para dar apoyo y participó de la ocupación hasta el 28 de junio de 2012. Inicialmente, la participación de la Fuerza Pacificadora del Ejército Brasileiro estaba programada para durar seis meses. La perma-

nencia durante un año y medio es un indicador de las dificultades enfrentadas.⁴

Como veremos más adelante, un problema decisivo para la implantación de las UPPs es el de *personal*: la Policía Militar de Río de Janeiro (PMERJ) ubica en estos destinos a reclutas recién formados, hipotéticamente menos susceptibles a la corrupción. Este tema será objeto de un análisis específico más adelante. La ocupación exitosa del *Morro do Alemão* fue un importante paso adelante porque cuatro años atrás, en mayo-junio de 2007, poco después de iniciados los mandatos del actual gobernador y secretario de seguridad, las policías de Río de Janeiro realizaron una operación del tipo “guerra contra el crimen”, que resultó en un serio fracaso. Más de 1400 policías invadieron la favela, pero inmediatamente después de su retirada la cuadrilla de traficantes de la facción *Comando Vermelho* retornó al *Morro do Alemão* y volvió a controlarlo. La operación fue además desacreditada por varias acusaciones de eje-

³ Ver “(Gobernador) Cabral: 40 UPPs en 140 favelas al final de 2014” (*O Globo*: “Pacificação Geral”, 2 de enero de 2012, p. 26). Las 30 UPPs actualmente instaladas están situadas en 207 territorios retomados por el Estado, con alrededor de 1 millón de habitantes, y a ellas están destinados 8014

policías que han recibido entrenamiento en técnicas de policía de proximidad.

⁴ Ver “Após quase dois anos, Exército deixa os complexos da Penha e do Alemão.” <http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/a-saida-do-exercito-das-favelas-do-rio>

cuciones ilegales, entre los 19 muertos que resultaron de ella.

El cambio de estrategia comenzó, con características de “*muddling-through*”⁵, en noviembre de 2008, con la ocupación e instalación de una “proto-UPP” (ese nombre-concepto todavía no existía) en la favela *Dona Marta*, en la Zona Sur de la ciudad. A partir de la evaluación positiva de esa primera experiencia, el proceso no se detuvo, y llegó a ser aclamado por el ex presidente da Silva como “*una experiencia exitosa que debería ser extendida a todo Brasil*”. En el ámbito internacional, debe citarse que la evaluación del observador de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, Philip Alston, también es positiva:

“22. Esta nueva estrategia debe ser ampliamente recomendada. Donde ha sido implementada, representa un significativo alejamiento del abordaje “de guerra” de operaciones cortas, violentas y en gran escala. El abordaje de las UPPs evita el escenario de

tirotesos que tan frecuentemente resulta de incursiones rápidas de policías fuertemente armados en las favelas. De acuerdo con la información suministrada a este Observador Especial, en aquellas favelas que cuentan con UPPs, el gobierno ha hecho progresos reales en la prevención del retorno de las cuadrillas. Existen también fuertes evidencias del apoyo actual de las comunidades para las UPPs. Los habitantes afirman que se sienten más seguros, y que las relaciones con la policía han mejorado⁶. En algunas áreas, ha habido incluso mejoras en la provisión de servicios básicos”⁷.

Actualmente, después de casi cinco años de experiencia y diversos trabajos sobre el tema, esta afirmación debe ser relativizada.

Para concluir esta presentación inicial del problema, citamos con destaque una advertencia originada en una fuente con vasta experiencia en el tema: “*La única forma de conseguir algo con las UPPs es rotar el personal entre diferentes UPPs. Si no, serán corrompidos.*”⁸

Metodología

En el abordaje teórico que utilizamos en este trabajo para analizar este caso específico, consideramos que las relaciones de las instituciones de control social pueden ser

mejor entendidas si utilizamos una versión modificada del abordaje de Giddens en términos de constitución de la sociedad. (Giddens, 1986)⁹. Estas dimensiones estructurales,

⁵ Incrementalismo, como alternativa a la planificación de optimización sinóptica. Ver Lindblom (1995). Más adelante se explica en mayor detalle este concepto.

⁶ Una encuesta realizada en 2010 por el Instituto Brasileiro de Pesquisa Social – IBPS - mostró que el 93 por ciento de las personas que residían en áreas donde habían sido instaladas UPPs se sentían más seguras. De acuerdo a esta encuesta, 70 por ciento de los habitantes de áreas sin UPP gustarían de tener una UPP. Otra encuesta, realizada por la Fundação Getúlio Vargas, indicó que 66 por ciento dos entrevistados en 2009 en las favelas Santa Marta y Cidade de Deus favelas aprobaban la UPPs. “UPPs: Yo quiero una también!” (UPPs Repórter, 23 de febrero de 2010).

Investigaciones más recientes relativizan estos resultados, serán analizadas en otro trabajo.

⁷ Traducción del autor.

⁸ Ver *O Globo*: Blog “El repórter del crimen”. El periodista Jorge Antonio Barros cita la calificación de su fuente como siendo un preso por tráfico de drogas.

<http://oglobo.globo.com/rio/ancelmo/reporterdecrime/posts/2010/04/20/bandido-diz-que-so-rodizio-em-upp-vai-livrar-pm-de-pp-285182.asp>.

⁹ Para la explicación de los conceptos, que será limitadas aquí a lo estrictamente imprescindible, el lector podrá consultar Giddens (1984). Una aplicación más detallada se encuentra en Dellasoppa (2005).

significación, dominación y legitimación, son colocadas en relación con sus *modalidades*, que se expresan en términos de esquemas de interpretación, recursos y normas, que a su vez están relacionadas con diferentes ámbitos de construcción de teorías específicas, y con sus interacciones, éstas relacionadas con las diferentes ordenes institucionales constituyentes del sistema brasilero de relaciones sociales.

Al analizar este caso específico consideramos que el Sistema Brasilero de Justicia Criminal –SBJC– *representa la dimensión estructural de la legitimación del control social en el sistema social brasilero*. Pero en relación a este punto debemos tener en cuenta las características específicas de este proceso en Brasil. La vigilancia, como la denomina Giddens, o el control social, como es más citado, se expresa de acuerdo con las características específicas de formación de cada Estado-nación. El control social ejercido por la policía en Brasil nunca se materializó en los términos de *rule of law*, *accountability* y *vigencia efectiva de los derechos civiles* que caracterizan, aún con sus limitaciones, a otras poliarquías occidentales en el hemisferio norte (O'Donnell, 1994; 1997; 1999). Las instituciones de control social, ya sea la policía o las demás instituciones políticas y judiciales, siempre fueron pensadas y operan en el contexto de la incongruencia de los principios estructurales de la sociedad brasilera

como ya lo hemos indicado. Este proceso complejo de dominación incluye sin duda un fuerte componente de consenso, interpretado en el sentido weberiano de legitimación de la dominación.

En el caso brasilero, las relaciones del SBJC con esas tres dimensiones estructurales mencionadas (significación, dominación y legitimación) tienen para el sistema un carácter *constituyente*. Esta estructura analítica podrá ser aplicada, como en el rompecabezas de Escher, a los diferentes subsistemas sociales e instituciones considerados individualmente.

Un elemento fundamental del análisis que estamos proponiendo es la *identificación del carácter de incongruencia extrema y crónica que presentan en Brasil los principios estructurales y la forma como se materializan en la práctica por instituciones, grupos sociales y actores individuales*. En el caso brasilero esta incongruencia adquiere características peculiarmente exacerbadas, lo que se hace evidente, en nuestro caso, cuando observamos a la “policía como espejo de la sociedad”¹⁰. En el análisis del proceso que estamos considerando, debemos tener presente por lo menos dos niveles. El primero se refiere al conflicto interno *de las propias normas*, agravada por su generación y existencia descontroladas, sometidas a la influencia de una “dinámica del desorden”, “*fogoneada*” por la práctica de

¹⁰ Los cambios en esta situación serán siempre muy difíciles, como el ex jefe de la Policía Civil, Hélio Tavares Luz tuvo la oportunidad de verificar, en el pequeño pueblo de Sumidouro, en el interior del Estado de Rio de Janeiro: “... nuestro trabajo venía siendo muy bien visto. Entonces ocurrió que el dueño de un supermercado cometió una lesión corporal contra uno de sus empleados y fue procesado. Enseguida, un estanciero cometió un homicidio y también fue procesado. Ahí comenzaron los problemas, en el momento en que se tocó a las personas tradicionales, con cien años de historia en la ciudad. Ellos se consideraban por encima de la ley. Mi conclusión es que la sociedad, como un todo, no está

preparada para tener una policía que sea igual para todos. (...) Acabar con la corrupción y violencia policial no es tan difícil. Basta que la sociedad quiera.” “Somos un espejo”, entrevista a Hélio Tavares Luz. *Veja*, 15 de noviembre de 2011, pp. 7-10. El entonces secretario de Seguridad Pública, General Nilton Cerqueira, tenía opiniones muy parecidas: “(...) la seguridad pública no es solamente actividad policial. Es el reflejo de la sociedad, de la actuación de la justicia, y fundamentalmente, de las leyes (...).” La policía de Rio perdió credibilidad. Entrevista: Nilton Cerqueira. *Jornal do Brasil*. 21/05/1995, p.12.

actores sociales (*stakeholders*) que apuestan a la desregulación sistemática como medio para favorecer sus intereses sectoriales. El segundo se refiere a las arenas institucionales de conflicto con los actores sociales, a partir de la propia incongruencia en la práctica de los principios fundamentales. Como vimos, las situaciones de *desregulación* – que tienen origen en la legislación – traducen en la práctica los costos de la violencia en términos de incongruencias estructurales.

La fuente principal de datos para este trabajo consiste en comunicaciones significativas y disponibles públicamente.

En este contexto general de análisis, observaremos en el proceso que estudiamos las características siguientes:

- Trade-offs e integración de comportamientos estratégicamente orientados de los actores (*stakeholders*) por parte de las instituciones de implementación. Esta es la cuestión fundamental de las organizaciones, ya que esos comportamientos poseen habitualmente objetivos diferentes entre sí y también diferentes de los objetivos institucionales de la organización/institución (Crozier, 1997; Crozier y Friedberg, 1977; Ansart, 1990; Leca y Jobert, 1980);

- Principio de satisfacción (Simon) y racionalidad limitada. La acción colectiva o las estrategias institucionales se desarrollan en un contexto que está determinado por una *racionalidad limitada*, de acuerdo con el concepto desarrollado por March y Simon (March y Simon, 1958). No es posible, en la práctica, por parte de los actores en las organizaciones la búsqueda sinóptica de la mejor solución para un problema determinado: no existe por lo tanto en la realidad una hipotética capacidad de optimización. Por lo tanto, en la práctica, los actores eligen para resolver un problema específico la primera solución que consideran que cumple o excede el nivel de satisfacción mínima exigida.

- *Muddling-through* (Lindblom). En los casos de implementación, en la práctica se aplica la vía del incrementalismo, que en el caso del Brasil muchas veces implica un compromiso, una conciliación con el pasado y con tradiciones autoritarias, populistas y corporativistas de las cuales se verifica que será extremadamente difícil deshacerse. (Lindblom, 1980; 1995). Estamos aquí refiriéndonos a cuestiones que parecen constituir “*the cement of society*” (Elster, 1990) en el Brasil y que determina lo que el contexto permite para la concepción o implementación de planes en el área de la seguridad pública (Dellasoppa y Branco, 2006).

Un poco de historia del presente

El año 2006, último del mandato de la entonces gobernadora del Estado de Río de Janeiro, Rosinha Garotinho, comenzó y terminó en el área de la seguridad pública como tantos otros, con hechos de violencia y enfrentamientos entre las diversas facciones de las cuadrillas traficantes de drogas, grupos de milicianos, las Policías Civil y Militar y el ejército en eventuales episodios, junto con acusaciones de incompetencia al gobierno y conflictos políticos entre los gobiernos federal

y estatal que inviabilizaban la colaboración en prácticamente cualquier área. La imagen de la ciudad asociaba siempre la belleza natural a la violencia, a la pobreza e indigencia de parte de su población, a la corrupción de sus instituciones y al desorden generalizado, conjunto de características que pueden ser sintetizadas en el concepto de *desregulación* crónica (Donolo, 2001, Transparency International, 2009). También, las condiciones materiales de existencia de esta constelación de calamidades

dades exhibían las marcas de una prolongada decadencia económica de la otrora capital. La participación de la Municipalidad de Rio de Janeiro en el Producto Interno Bruto de Brasil había caído, muchas industrias levantaron sus fábricas por la violencia y la hegemonía en el sistema financiero hace mucho que hace mucho que migro hacia São Paulo¹¹.

El contexto general de Brasil también era francamente desfavorable para el funcionamiento de cualquier subsistema del sistema de justicia criminal. A pesar de contar con un número importante de policías y de magistrados, (322 policías cada 100 mil habitantes, contra 283 de los Estados Unidos; y 7,73 jueces contra 3,22 en Chile), en Brasil se demoraba en promedio 10 años para cerrar un caso de homicidio (versus 8 meses en los Estados Unidos), y la tasa media de elucidación de homicidios era del 3%, contra 70% en los Estados Unidos¹². Estas condiciones no se han modificado substancialmente, pero el caso de Rio de Janeiro y sus perspectivas actuales muestra que, por lo menos, el análisis debe incluir un nuevo conjunto muy grande y complejo de factores, ya que se han producido cambios importantes de estrategia y resultados en algunas áreas.

En este contexto, debemos recordar que en marzo del 2006 el Ejército ocupó ocho favelas de Rio de Janeiro con el objetivo de intentar recuperar diez fusiles y una pistola robados de un cuartel. Este hecho, que debe ser incluido entre esos complejos factores, no era novedad para los militares ya que la inteligencia militar lo había detectado como frecuente hacía mucho tiempo¹³ y se integraba en el difícil problema de determinar jurídicamente las posibilidades de participación de las Fuerzas Armadas en el combate al tráfico de drogas. El Ejército Brasileiro ya había participado de dos operaciones realizadas en los años 1994 y 1995, denominadas Operaciones Rio I y II, donde se había ocupado y sitiado varios morros y favelas. Sin embargo, el resultado fue prácticamente nulo, ya que una vez que el Ejército se hubo retirado, los traficantes retomaron sus actividades: *business as usual*¹⁴. Este tipo de operaciones fue repetido diversas veces, cada vez con los teóricamente predecibles rendimientos decrecientes. Sin embargo esta vez, con el bagaje de las experiencias de la 11ª Bda Inf L (GLO)¹⁵ y de la Operación Minustah en Haití, y consciente de la ineficiencia de algunos tipos de acciones masivas – como los habituales en

¹¹ Debe tenerse en cuenta que hay también un efecto desconcentración, por el crecimiento de otras capitales y ciudades de Brasil, pero Rio de Janeiro observó (hasta 2008, datos disponibles) una curva monótonamente decreciente. Al respecto ver IBGE, 2010.

¹² Ver los comentarios de la revista *Veja*, 26 de noviembre de 2005. “7 soluciones contra el crimen”, pp. 64-72.

¹³ Cajas de munición desviadas de una venta de la Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC) hacia la Policía Militar de Rio de Janeiro fueron encontradas en 1999 en varias favelas, la primera, un tanto simbólicamente, en junio de 1999 en la favela del Morro do Alemão. (*O Globo*: “Desvio faz companhia ser investigada”, 23 de febrero de 2003, p. 19). Ese mismo día, en un reportaje especial, el diario informa que la inteligencia de las Fuerzas Armadas había detectado que “... en los últimos siete años, diez mil pistolas, granadas y fusiles fueron robados de los cuarteles”, y alerta contra

la creciente complicidad de militares con las cuadrillas de tráfico de drogas. (“Militares se aliam ao tráfico no desvio de armas de guerra”, id. Id., p. 18)

¹⁴ La 11ª Brigada de Infantería Liviana (11ª Bda Inf L) GLO, creada en 2004, es una de las brigadas operacionales del Ejército Brasileiro. Está situada en Campinas, Estado de São Paulo, próxima al Aeropuerto Internacional de Viracopos y actúa en todo el territorio brasileiro. La sigla GLO significa “Garantía de la Ley y el Orden”. Especializada en conflictos urbanos, en el contexto de las hipótesis de guerra del siglo XXI, puede actuar en acciones específicas contra el crimen organizado (tráfico de drogas). Participó en la Operación Arcanjo VI (enero a marzo de 2012), realizada en la ciudad de Rio de Janeiro (en las *favelas* Complexo do Alemão e Penha).

¹⁵ Sobre este tema, ver Dellasoppa (2002) y Dellasoppa y Branco (2006).

Río de Janeiro – la inteligencia del Ejército buscaba, con el relevamiento del terreno, un conocimiento “preciso, objetivo, oportuno y seguro”, como rezan los manuales de operación. Los materiales fueron recuperados, tal vez a partir de una negociación con los traficantes, punto sobre el cual, obviamente, apenas caben suposiciones¹⁶.

De todos los momentos que puede considerarse que marcan la etapa previa al proceso de implantación de las UPPs, tal vez los ataques coordinados realizados en la ciudad de Río de Janeiro el 28 de diciembre de 2006 sean los más dramáticos. Ese día fueron incendiados casi una docena de ómnibus, y atacados comisarías y puestos policiales, bancos y comercios. Los funcionarios públicos fueron liberados antes de la hora y parte del comercio cerró más temprano. Estos ataques imitan a los realizados en mayo de 2006 en la ciudad de São Paulo por la facción criminal PCC (Primer Comando de la Capital), que tuvieron como saldo más de 100 muertos y heridos, entre policías, delincuentes y terceros¹⁷. Los estragos en Río, aunque menores, no dejaron de ser impactantes. Policías y civiles fueron muertos a balazos, en quince áreas de la Región Metropolitana. En el caso más trágico, siete personas, en su mayor parte ancianos, murieron quemados vivos al no

poder abandonar uno de los once ómnibus incendiados. Como respuesta, la policía ocupó dos de las favelas de donde habrían partido los ataques, y dos personas murieron, supuestos bandidos. La prensa criticó duramente a la entonces gobernadora, y, entre los hechos que citó para mostrar la gravedad de la situación, hay uno *que continuó y continúa* siendo probablemente el más preocupante para el futuro: *el crecimiento incesante de las milicias formadas por policías, bomberos y agentes penitenciarios, entre otros*¹⁸.

El año 2007 marca el inicio del gobierno del actual gobernador, Sérgio Cabral, y de un nuevo Secretario de Seguridad Pública, José Mariano Beltrame. Fue un comienzo signado por crímenes especialmente crueles y fútiles que suscitaron unánime indignación pública y por el aumento de casos de “secuestros relámpago” y de “falsos secuestros, o “disque-secuestro”¹⁹. Como es habitual en tiempos de crisis más acentuadas –y espectaculares, con mayor potencial de impacto sobre la “opinión pública”– la prensa se encargó de publicar reportajes e informes “especiales” sobre el crimen, indicando sus raíces, la impunidad (en relación con los crímenes contra el patrimonio y el tráfico de drogas), criticando las leyes penales del Brasil y, finalmente, proponiendo soluciones para

¹⁶ Revista *Veja*: “Será que é hora de chamar as tropas”. 15 de marzo de 2006, pp. 64-65.

¹⁷ Sobre las causas de estos ataques, fue publicada recientemente una novela que sostiene interesantes hipótesis: “*Toupeira: a história do assalto ao Banco Central*”, de Roger Franchini, ex detective de la Policía de São Paulo. (Editora Planeta do Brasil. 2011). Ver también, el comentario de Elio Gaspari “*O furto ao BC e o assalto aos assaltantes*”. “*O Globo*, 17 de abril de 2011, p. 12).

¹⁸ Ver Dellasoppa (2002) y Dellasoppa y Branco (2006).

¹⁹ Uno de los casos más crueles que conmocionaron la opinión pública ocurrió en Río de Janeiro. El niño João Hélio Fernandes, de 6 años, fue arrastrado por el auto robado

a su madre, atado al cinturón de seguridad por más de 7 kilómetros, siendo destrozado y muerto en el recorrido. Los asesinos, de clase media baja pero sin antecedentes criminales, y que hasta frecuentaban la escuela, ya habían abandonado otros autos en el mismo lugar, puesto que apenas pretendían el dinero y los objetos personales de las víctimas. El crimen provocó una onda de estupor por todo Brasil. (Ver, por ejemplo: *Veja*, 14 de febrero de 2007). Otro problema grave en Río de Janeiro estaba constituido en ese momento por las llamadas “balas perdidas”, que afectaban a 3 cada 100 mil habitantes y que en 2007 registraban una víctima por día. (*Veja*, 18 de abril de 2007, pp. 11-18).

cada uno de esos casos. El informe publicado por la revista *Veja* el 10 de junio de 2007 es paradigmático en ese sentido²⁰. Sin embargo, no registra una única palabra sobre el crimen económico o sobre los delitos contra el medio ambiente o el interés colectivo, que no entran probablemente para el analista dentro del carácter de “enemigos públicos”, a pesar de sus enormes dimensiones. Las relaciones de colusión entre las diferentes estructuras de la sociedad brasilera son demasiado complejas y problemáticas como para ser incluidas en el presente análisis, focalizado en un caso específico²¹. Un punto clave aquí es el papel que determinados sectores corruptos de la policía y de las instituciones tuvieron y tienen en *todos* estos crímenes, así como lo tienen en el caso del combate al tráfico de drogas. A lo largo de la investigación tendremos oportunidad de señalar este problema y la forma como ha sido – o no – enfrentado.

Los meses de mayo y junio de 2007 fueron en Rio de Janeiro la expresión cabal de la aplicación y un fracaso más de la doctrina de la “guerra necesaria” contra el crimen, fundamentalmente representado por el tráfico de drogas. A partir del día 2 de mayo, el *Complexo do Alemão*, un gran aglomerado de 18 favelas en menos de 3 km² con 130 mil habitantes, que agrupaba un número estimado de 550 a 600 traficantes armados con alrededor de 150 fusiles, fue cercado, después de una

operación que buscaba detener a los asesinos de dos policías en un suburbio de Rio. A partir de ese momento, se configura una sucesión de enfrentamientos entre fuerzas policiales y el narcotráfico que tiene su punto álgido el 27 de junio, con la invasión del *Complexo do Alemão* por más de 1300 hombres de fuerzas policiales combinadas de la Policía militar y Civil de Rio de Janeiro, la FNS – Fuerza Nacional de Segurança –, que provoca 19 muertes, todas del lado del narcotráfico, y que al día 30 de junio contabilizaría en 58 días 44 muertos y más de 70 heridos. Esta operación puede considerarse como paradigmática del estilo de operaciones masivas que el ejército había descartado por ineficaces, ya que, como deficiencia básica, *no implicaban la ocupación permanente del territorio*, lo que tenía como resultado el retorno del tráfico inmediatamente después de la retirada de las fuerzas policiales. Este retorno podía implicar resultados trágicos para aquellos vecinos sospechosos de haber colaborado en alguna medida con la policía: eran juzgados por “tribunales del tráfico” y habitualmente torturados y muertos como ejemplo²².

Este operativo contra el narcotráfico²³ nos muestra varias características que es importante comparar con la experiencia posterior de las UPPs: a) fracaso de las ocupaciones masivas tipo ocupación-bloqueo-retirada como herramienta efectiva en el combate a las

²⁰ *Veja*: ‘Reportagem especial: Crime, as raízes, a impunidade, as soluções’. La revista vehiculiza habitualmente las opiniones de los sectores considerados como de centro-derecha en el espectro político brasilero.

²¹ Sobre este importante tema ver Debrun (1983) y Della-soppa (2000; 2002; 2003 y 2008).

²² Uno de los métodos más crueles es el del “horno de microondas”, donde la víctima es quemada viva después de torturada e introducida en una pila de neumáticos, como aparece en la película “Tropa de Elite”.

²³ Sistemáticamente me refiero al “narcotráfico” y no al “crimen organizado” como lo hacen algunos medios, ya

que considero, acompañando al ex jefe de la policía civil de Rio de Janeiro, Dr. Hélio Luz, que, afortunadamente, el narcotráfico en Rio de Janeiro (y en Brasil) está poco organizado en comparación con otras realidades internacionales. En relación a este punto, el actual secretario de Seguridad Pública, José M. Beltrame, también es de esta opinión: “No existe crimen organizado en Rio. Lo que hay son personas que se ocupan del dinero de la droga, y otras de la seguridad, el almacenaje y la venta de drogas” (Entrevista: José Mariano Beltrame. ‘El confronto es inevitable, afirma el secretario de Seguridad de Rio’. *Folha de São Paulo*, 17 de mayo de 2008, p. 5.)

cuadrillas dedicadas al tráfico de drogas²⁴; b) explotación de la acción por parte de policías corruptos vinculados al tráfico: antes de comenzar - con la quiebra del secreto-; durante -dando apoyo logístico a los traficantes; y al final -vendiendo de vuelta a estas armas y drogas capturadas²⁵; y b1) la existencia de un “pacto de no agresión” tácito (o no) entre las instituciones policiales y el narcotráfico²⁶; c) difusión en la prensa favorable a la política de la “guerra necesaria” durante el tiempo de la operación, para tornar después a exigir nuevas medidas por parte del gobierno ante la vuelta o empeoramiento de las condiciones anteriores²⁷; d) exilio o muerte de ciudadanos que, durante la ocupación de la favela, hayan dado cualquier tipo de ayuda a las fuerzas de seguridad; e) denuncias de las organizacio-

nes de derechos humanos, en Brasil y en el exterior, en relación a ejecuciones sumarias cometidas durante la ejecución de la operación por las fuerzas policiales; f) operaciones de encubrimiento de estas denuncias y procesos realizadas en diversos niveles de las administraciones estadual y federal; g) falta de comunidad de doctrina entre las fuerzas policiales y el ejército, ya que hasta final del año 2007 el ejército no tenía una posición pública definida sobre su participación y la forma de participación en el combate al narcotráfico²⁸; y finalmente; h) definición por parte de las autoridades de un “estado de guerra”, sobre el cual diferentes sectores de la sociedad no habían llegado a un consenso sobre su significado, alcance y grado de compromiso que estaban dispuestos a asumir²⁹.

²⁴ Ver: “Las armas usadas por los traficantes preocupan a los militares”, *O Globo*, (03 de octubre de 1993), p. 19; “Militar cercará morros con armas de guerra: la idea do Ejército es intimidar a los traficantes (...)”, *O Globo* 13 de noviembre de 1994, p. 29.

²⁵ Dos registros separados por casi quince años: “El Ejército está investigando la complicidad de policías”, *O Globo*, 03 de octubre de 1993, p. 19. “(...) Históricamente la policía lleva esa mancha de complicidad con el crimen, con el juego ilegal. Eso viene de mucho tiempo atrás, no es de ahora. (...) El policía era realmente cooptado por el crimen. Y eso todavía ocurre hoy. (...)”, *Veja*: Entrevista a José Mariano Beltrame: ‘Sin hipocresía’, 31 de octubre de 2007, pp. 11-15.

²⁶ Ver “El secretario de estado de Seguridad Pública, José Mariano Beltrame, incomodó a antecesores al comentar, la semana pasada, después de la operación de 1350 policías en el Complejo do Alemão, que había sido quebrado ‘un pacto de no agresión contra los bandidos’”. (Editorial “Sin retroceso”. *O Globo*, 03 de julio de 2007), p. 6.

²⁷ Ver “La guerra necesaria...para la reconstrucción de Río” (*Veja*, 27 de junio de 2007, pp. 90-93); “UNICEF ve situación de guerra en el Complejo (do Alemão). Para la entidad, los alumnos viven una realidad parecida con la de Afganistán y la Franja, de Gaza” *O Globo*, (30 de junio de 2007) p. 15; “En redacciones, los alumnos cuentan días de Irak en Río” *Folha de São Paulo*, 1º de julio de 2007, p. 1; “Diario de un sobreviviente: siete días en la vida de un morador de 19

años del Complejo do Alemão”. *Megazine – O Globo*, 3 de julio de 2007. P. 8-11 “La guerra necesaria...para la reconstrucción de Río” (*Veja*, 27 de junio de 2006, pp. 90-93).

²⁸ “A que apuntan los militares? Subir o no subir al morro?” *Veja*, 28 de noviembre de 2007, pp.130-142. Nótese que la creación de la Brigada GLO del Ejército ocurrió en 2004.

²⁹ “No hay otro camino que no sea el combate, dice el gobernador. (...) El gobernador Sérgio Cabral Filho (PMDB) defendió ayer los procedimientos de la policía – que mato 19 personas – y dijo que no hay como resolver el problema de la criminalidad sin enfrentamientos. ‘La sociedad quiere el combate del crimen. No tenemos otro camino. (...) De acuerdo al gobernador, no hubo inocentes entre los muertos. (...)’ *Folha de São Paulo* (30 de junio de 2006), p. 3; “Declaración de Cabral sobre stress de guerra en Río causa polémica”, *O Globo*, 2 de julio de 2007, p. 11; “No se enfrenta bandido con rosas, dice Lula. En Río, el presidente defiende la operación de la policía en el Complejo do Alemão que terminó con por lo menos 19 personas muertas”, *Folha de São Paulo*, (03 de julio de 2007), p. 3; “Río llegó a un punto que infelizmente exige sacrificios. Sé que eso es difícil de aceptar, pero, para acabar con el poder de fuego de los bandidos, vidas serán diezmadas. El panorama es ese. (...) Es una guerra, y en una guerra hay heridos y muertos.” *Veja*, entrevista a José Mariano Beltrame ‘Sin hipocresía’, 31 de octubre de 2007, pp. 11-15.

Un mapa muy claro pero el camino no tanto

El mapa de las áreas previstas para la recuperación del control por parte del estado en términos de seguridad pública está muy claro. Las estrategias y caminos a ser recorridos para alcanzar estos resultados no lo están tanto, y obviamente lo estaban mucho menos en 2007, cuando asumió la actual administración del Estado. Uno de los problemas más importantes que se identificaron desde el principio fue la carencia de personal calificado (técnica y moralmente: básicamente libres de prácticas corruptas) para participar en *cualquier* estrategia que pretendiese tener éxito. Se afirma habitualmente que las policías son parte del problema: en el aspecto corrupción apenas cabe alguna duda, lo que a su vez se traduce en una falta generalizada de confianza de la población en estas instituciones (AMB, 2007).

Asociado al problema de la calificación y mayor resistencia a la corrupción, está la cuestión salarial. Si se pretende constituir un contingente diferenciado, esto implicará imprescindibles mejoras sobre los parcos salarios de los policías, sobre todo de la PM.

Otra cuestión es la relacionada con los acuerdos de colusión de la autoridad con el juego ilegal o con los traficantes, ya que si son verificados, implicarán una desregulación inmediata del conjunto de la institución. El caso del *Complexo do Alemão* era políticamente delicado, en función de un año electoral donde estaba prevista la ejecución de obras muy importantes financiadas por el gobierno federal por medio de su PAC – Programa de Aceleración del Crecimiento. Estas cuestiones aparecen con fuerza total desde el comienzo de las operaciones.

Por ejemplo, para enfrentar las cuestiones salariales, el gobernador propuso un aumento

de 40 a 64%, a título de gratificación, para los policías militares (soldados y cabos) que cumplieren servicio en el *Complexo do Alemão*, durante las obras del PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento) en la favela. Afectaría a unos 3 mil PMs, 10% de la tropa. La entidad sindical manifestó su intención de accionar judicialmente solicitando que la gratificación fuese extendida a todos, con base en la isonomía y la igualdad de riesgos³⁰. Estos adicionales serían pagados con fondos del Plan Nacional de Seguridad, implementado desde el Ministerio de Justicia, a cargo de Tarso Genro, destacado dirigente histórico del Partido de los Trabajadores.

Según el gobernador Sérgio Cabral, el gobierno no quería ningún tipo de acuerdo con los traficantes para poder realizar las obras del PAC. Pero los traficantes dieron una entrevista a la red de televisión SBT, diciendo que la policía no podría estar presente durante las obras. De hecho fue lo que ocurrió, ya que el gobierno no consiguió imponer su presencia. Se trató, hasta final de 2010, cuando el complejo fue finalmente ocupado, de una convivencia tensa y sangrienta entre estado y traficantes. Desde mayo de 2007, cuando se iniciaron los conflictos que describimos arriba, hasta enero de 2008 hubo 71 muertos en el *Complexo do Alemão*³¹.

En enero de 2008, preocupado con la implantación del PAC y la operacionalización del Pronasci (Programa Nacional de Seguridad Pública del Ministerio de Justicia), el ministro de justicia Tarso Genro afirma que en el Estado de Rio de Janeiro “...*existen zonas de anomia, áreas donde no existen leyes ni garantía del estado para que ellas sean aplicadas.*” El ministro defiende la ocupación

³⁰ Ver “Dos PMs”: *O Globo*, 16 de enero de 2008, p. 19.

³¹ Ver *O Globo*, 17 de enero de 2008, p. 17.

permanente de los espacios controlados por los traficantes³². El Programa Pronasci del Ministerio de Justicia, su realización y fundamentalmente su éxito, estaban estrechamente ligados a los planos políticos del ministro, que se candidataría posteriormente a gobernador del Estado de Rio Grande do Sul³³. Para el ministro, la cuestión de la retomada de los territorios controlados por el tráfico y su pacificación era considerada imprescindible, y estaba contemplada en las primeras fases del Pronasci, que, además, "...preveía ocupaciones como la del Alemão." Debe notarse, sin embargo, que la supuesta ocupación del *Complexo do Alemão nunca* fue conseguida en ese momento, y que, con el inicio de las obras del PAC, debió ser tácticamente postergada para que los enfrentamientos no provocasen la paralización de las obras, importantes política y electoralmente³⁴.

Las cuestiones internas de la PM fueron agudizándose, y el mes de febrero de 2008 fue marcado por una crisis que, según el gobernador, al poner en función al nuevo comandante de la PM, no era una crisis. Pero el día anterior el comandante destituido había dado un discurso crítico ante cien personas, en una reunión de un grupo de coroneles de la PM conocido como "Los Barbonos". Este grupo, asociado a denuncias de corrupción y desde 2007 levantando reivindicaciones salariales, estaba enfrentado con el secretario de seguridad, José Mariano Beltrame. En la reunión

fue acordada una manifestación que junto con las demandas salariales, incluía el pedido de exoneración al gobernador del secretario de seguridad. El resultado del enfrentamiento fue ampliamente favorable a Beltrame, que durante todo el proceso continuó siendo apoyado por el gobernador, mientras que para los grupos marginados, "se estaba destruyendo a la PM de Rio de Janeiro"³⁵.

La prensa continuaba destacando el clima bélico y las cuestiones relacionadas al enfrentamiento en el *Complexo do Alemão*. La Marina prestó 500 fusiles automáticos livianos (FAL, cal. 7.62) a la PM que "iría ocupar" el Complejo. Sin embargo, como veremos, esta ocupación solamente pudo ocurrir al final de 2010, ya que la estrategia implementada fue profundamente alterada, a partir de las primeras instalaciones de UPPs, realizadas al final de 2008³⁶.

La complicada relación entre las obras que debían ser iniciadas dentro del PAC, que constituía un programa de alta visibilidad del gobierno federal, junto con el impulso proveniente del Pronasci del Ministerio de Justicia, y la realidad del *Complexo do Alemão* entró en otra nueva fase con la apertura de las inscripciones para empleo en las obras. La magnitud de los recursos era muy importante: el gobierno federal estaría destinando 1600 millones de reales (aproximadamente US\$ 940 millones de dólares, al cambio de la época) para ser invertidos en las favelas,

³² Ver *O Globo*, 21 de enero de 2008, p. 9.

³³ El volumen de los recursos del programa destinados al estado de Rio Grande do Sul fue dimensionado en función de este objetivo y fue mucho mayor que la importancia del estado en el conjunto de Brasil. "Los recursos del Pronasci priorizaron, en 2009, el estado en que el ministro de Justicia será candidato" (*Correio Braziliense*, 10/02/2010). Rio Grande do Sul recibió 14,4 millones de reales, mientras que São Paulo, gobernado por un partido de oposición, apenas 1,3 millones.

http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2010/02/10/interna_politica,172539/recursos-do-pronasci-priorizaram-em-2009-o-estado-em-que-o-ministro-da-justica-sera-candidato.shtml (18/04/2011)

³⁴ "La ocupación del (Morro do) Alemão seguirá modelo colombiano" (Ocupación de la Comuna 13, en Medellín). (*Folha de São Paulo*, 09/07/2007, p. C1).

³⁵ Ver *O Globo*, 12 de febrero de 2008, p. 12.

³⁶ Ver *O Globo*, 12 de febrero de 2008, p. 12.

fundamentalmente en el *Complexo do Alemão* y en la favela de la *Rocinha*, de un total de 3800 millones de reales que estaban siendo destinados a inversiones sociales en el Estado de Rio de Janeiro³⁷. Para el sector de la construcción civil, se estaban materializando grandes negocios en el Estado, ya que, además, Rio de Janeiro fue sede de los Juegos Panamericanos en 2007³⁸.

Estas inversiones tenían un *deadline* muy preciso: las obras debían ser inauguradas a tiempo para “participar” de la campaña electoral de 2010 para la presidencia. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que hasta el final de 2010 el *Complexo do Alemão* estuvo bajo el control de los narcotraficantes, y las favelas de la *Rocinha*, *Vidigal* y *Mangueira*, entre otras, permanecieron muchos meses más en esa situación. Aún hoy, en *Mangueira* la influencia del tráfico permanece, ya que los comerciantes acatan el luto decretado por los traficantes cuando se produce la muerte de alguno de los jefes de la facción que actúa en el territorio.

En aquel momento, el contexto político del *mix* “guerra contra el crimen-PAC” implicaba una compleja dinámica de *stakeholders*, que incluían al Estado, el gobierno federal, las policías de Rio de Janeiro y la FNS – Fuerza Nacional de Seguridad -, la Policía Federal, el narcotráfico, las ONGs actuantes en el Complejo, las asociaciones de moradores, el Colegio de Abogados, las representaciones de las corporaciones, sindicatos, centros académicos de investigación, entre otros. Con la

apertura de las inscripciones para los puestos de trabajo (se ofrecían nada menos que 2800 entre *Rocinha* y 1300 *Alemão/Manguinhos*) aparecieron numerosos pasacalles que pedían “Secretario de Seguridad, José Mariano Beltrame: PAC sí, guerra, no”. Las inscripciones eran custodiadas por FNS, pero rápidamente circuló el rumor de que los traficantes estaban mandando “que todo el mundo se inscribiera en el PAC”, incluyendo sus huestes.

Un elemento importante a tener en cuenta son las encuestas de opinión realizadas en la ciudad de Rio de Janeiro y, especialmente, entre los habitantes de las favelas, socialmente el más importante *stakeholder* en esta cuestión. Dos encuestas pueden considerarse particularmente significativas, por los momentos en que fueron realizadas. La primera fue la “*Encuesta social sobre percepciones, actitudes y opiniones de los moradores de las favelas y comunidades de la ciudad de Rio de Janeiro*”, encomendada por la CUFA - Central Única das Favelas, y realizada por el IBPS - Instituto Brasileiro de Pesquisa Social entre el 27 de febrero y el 11 de marzo de 2008³⁹, y divulgada ampliamente en el diario *O Globo* del día 23 de ese mismo mes. Esta encuesta, cuyos resultados compararemos después con otra al comienzo de 2011 (en un futuro trabajo), es interesante porque fue realizada *antes* de las experiencias de las UPPs, y en pleno momento de los enfrentamientos en torno al *Complexo do Alemão*. Además de la autoafirmación contraria a la visión de la favela por parte de la sociedad como un “reducto de

³⁷ Ver *O Globo*, 03 de julio de 2007, pp. 1, 15-17.

³⁸ Actualmente la historia se repite, en relación a la Copa 2014 y a las Olimpiadas 2016: “Se corre el mismo riesgo de reproducir lo ocurrido para los Juegos Panamericanos de 2007, cuando, con el pretexto de evitar que el Brasil fracasase en la organización de la competición, se desligó el botón de control de la salida de dinero. El resultado fue

un gasto de 4 mil millones de reales (unos 2 mil millones de dólares en ese momento. EED), diez veces la previsión inicial y doce veces la media de las cuatro ediciones anteriores.” (Veja: “Jugada ensayada”. 20 de abril de 2011, p. 87).

³⁹ Ver *O Globo*, 23 de marzo de 2008. La encuesta completa puede ser obtenida en <http://www.cufa.org.br/in.php?id=matérias/mat315> (30 de marzo de 2011).

marginales” (73,2% consideraron esa afirmación falsa), hubo resultados sorprendentes, hasta para el coordinador de la CUFA, quien no esperaba que mayorías aprobasen la participación de las fuerzas armadas contra el “crimen organizado” (48,9%), la utilización del vehículo blindado (el famoso “Caveirão”, “Calaverón”) por el BOPE⁴⁰ (47,9%), o reprobasen la legalización de drogas leves (tipo marihuana) (60,5%) y el aborto (66,1%). Los habitantes de las favelas también destacan su verticalización (“crecen para arriba”), y 60,2% se sienten completamente integrados en la sociedad, contra 28,7 que se sienten apenas parcialmente integrados.

Para complicar la situación, en abril de 2008 ocurrió una sucesión de enfrentamientos en varias favelas, incluido el *Complexo do Alemão* y la *Cidade de Deus*⁴¹, que dejaron 36 muertos y un número importante de heridos y detenidos. Cabe señalar que los medios (O Globo, 26 de abril de 2008, p. 19) se refirieron entonces a

los muertos como “supuestos bandidos”, tal vez teniendo en cuenta la repercusión nacional e internacional de las más que probables ejecuciones en la invasión del *Complexo do Alemão* de 2007. El “espíritu de enfrentamiento” impregnaba todas las declaraciones de los funcionarios del gobierno. En una entrevista, citada arriba, el secretario de Seguridad Pública afirmaba que el “enfrentamiento era inevitable”, y mencionaba la aprehensión de 12 ametralladoras antiaéreas de calibre .30. Como para confirmar las predicciones, una de esas ametralladoras – sumada a la estrategia militar de ataque a helicópteros aplicada por los traficantes – derribaría un helicóptero policial un año después. Los muertos por la policía en reales o supuestos enfrentamientos en 2007 alcanzaron 1330, lo que significa una media de 3,64 muertos por día: por cada policía muerto, la policía estaba matando 41 civiles, una de las relaciones más altas del mundo.

Los antecedentes de las UPPs: las primeras experiencias en el estilo del *muddling-through*

Un elemento importante que caracteriza el proceso de formulación de políticas públicas que estamos analizando es que no son, la mayoría de las veces, el resultado de un proceso de optimización sinóptica, sino de un proceso de ‘*muddling through*’⁴² (“incrementalismo”) con características de una *racionalidad limitada* (conceptos citados anteriormente), y en el contexto de un estado cuyas características

no tienen ya nada que ver con las que lo caracterizaron desde el siglo XIX hasta finales del siglo XX⁴³. En el caso de las actuales UPPs, ese proceso incremental en el área de la seguridad pública comienza a configurarse a lo largo del segundo semestre del año 2008, y resulta notable comprobar que hasta el final del año *no aparece una única vez en la prensa la sigla “UPP”*.

⁴⁰ El BOPE – Batallón de Operaciones Policiales Especiales – resulta hoy muy conocido a partir de las películas “Tropa de Elite I y II”, y su escudo incluye una calavera (“caveira”) atravesada por un puñal.

⁴¹ Esta favela también fue tema de una película muy conocida, *Cidade de Deus* (2002), de Fernando Meirelles, basada en el libro homónimo de Paulo Lins.

⁴² Nos referimos aquí al tratamiento clásico de C.E. Lindblom (Lindblom, 1995), que no consideramos opuesto sino complementario al concepto de racionalidad limitada de H. Simon (March y Simon, 1958), que a su vez constituiría el contexto general de operación del incrementalismo. Ver, sobre esta cuestión Dellasoppa y Branco (2006).

⁴³ Ver R. Mayntz (1998; 2001; 2003) y Rhodes, R.A.W. (1997).

Por ejemplo, en un caso que podría ser considerado un antecedente evolutivo del concepto, después de una serie de enfrentamientos e invasiones por cuadrillas de traficantes rivales en los morros de *Chapéu Mangueira* y *Babilonia*, enclavados en Leme, un barrio de alto nivel en la turística zona sur de Rio de Janeiro, fue decidida la instalación de un mini-batallón de la PM en lo alto del Morro da Babilonia. A causa de los tiroteos, los habitantes del área estaban en esos momentos instalando vidrios blindados en los edificios, y hubo necesidad de suspender funciones en un teatro en las cercanías. Todo esto seguramente debe haber influenciado en la decisión de instalación del batallón. Sin embargo, la composición del batallón todavía era heterogénea, incluyendo, entre los 15-20 policías previstos por turno, efectivos del Batallón Forestal, del Grupo de Apoyo Táctico de la PM y hasta de la Compañía de Perros. Como se observa, se trataba de una filosofía de enfrentamiento, implementada como alternativa al GPAE - Grupo de Policiamiento en Áreas Especiales - existente (70 hombres en rotación), una experiencia ya totalmente desmoralizada por la corrupción y de hecho completamente inútil para los objetivos de lucha contra el tráfico⁴⁴.

La construcción del mini-batallón no estuvo exenta de polémicas, como es inevitable. Los representantes tanto de la favela (Asociación de Moradores) como del “asfalto” (Movimiento SOS Leme) afirmaron “no haber sido consultados” por el estado sobre el proyecto, lo que muestra también las complejas relaciones de poder – y sus cambios, ante la

programada expulsión de los traficantes – que se desarrollan entre los *stakeholders* involucrados. Con el avance posterior del proyecto ya definido en torno al concepto de UPP, estas cuestiones pasaron a perder importancia, dado el éxito de la iniciativa y el respaldo obtenidos por el estado⁴⁵.

El año 2008, un año electoral en el que se eligieron intendentes y concejales, fue testigo entre los meses de octubre y diciembre de los procesos de ocupación de dos favelas que después constituirían UPPs: el morro *Dona Marta* en Botafogo, y la favela *Cidade de Deus* en Jacarepaguá. Un año después del fracasado intento de ocupación del *Complexo do Alemão*, todavía en el marco de la estrategia de enfrentamiento y de “guerra contra el crimen”, entre los meses de octubre y diciembre de 2008 se sientan las bases para lo que sería después llamado de “implantación de UPPs”. Resulta interesante verificar, acompañando las diferentes idas y venidas de las ocupaciones, la materialización del proceso de *muddling-through*, de laboratorio, de ensayo y error, al que hacíamos referencia más arriba, así como los cambios en las posiciones de las diferentes partes interesadas. En el caso del *Morro Dona Marta*, un episodio banal está en el comienzo de este complejo proceso. La ONG Rio Solidario, que tiene como Presidente Honoraria a la esposa del gobernador Cabral, apenas conseguía 25% inscripciones para el total de lugares disponibles (120) en una guardería infantil instalada en lo alto del morro y lista desde diciembre de 2006. El motivo: los

⁴⁴ Ver “Gpae perdió el apoyo de la comunidad” (*O Globo*, 28 de diciembre de 2008, p. 15). Esta experiencia, implementada en varias favelas, ya había sido condenada por su total ineficacia, ya que, aislados, los policías terminaban ignorando el tráfico o, lo que era peor, negociando con los traficantes un *status quo*.

⁴⁵ “(El barrio de) Leme tendrá un mini-batallón de la PM en lo alto de la favela” (*O Globo*, 02 de julio de 2008, p. 13). “Construcción de un mini-batallón de la PM en favela de Leme causa polémica” (*O Globo*, 01 de octubre de 2008 p. 26).

tirotesos entre policías y traficantes, ya que se encuentra en un lugar muy expuesto. Es muy ilustrativo recuperar las explicaciones de las diversas partes interesadas⁴⁶, ya que algunas, por la presencia de los traficantes hacen declaraciones muy cuidadosas: “*La gente tiene mucho recelo de matricular sus hijos por causa de las incursiones policiales en el morro, que siempre pasan por ahí*”, dijo el presidente de la asociación de moradores. Un modelo de diplomacia: ninguna referencia a la presencia del tráfico. Otras, cuando la guardería comenzó a ser construida, provenientes de las asociaciones de moradores de barrios de clase media de la región, criticaban la construcción bajo el argumento de que “*podría estimular el crecimiento de la favela*”. Poco tiempo después, el 20 de noviembre, la PM ocupó el morro y se instaló provisoriamente en la propia guardería, lo que provocó protestas de los moradores⁴⁷. La ocupación dio motivo a pequeñas noticias en páginas interiores de *O Globo*, el principal diario de Río de Janeiro. En una reunión con los moradores, el Secretario de Seguridad dio por primera vez indicaciones de que un nuevo proyecto estaba en gestación:

“Vamos a crear una nueva manera de policiamiento comunitario, con una nueva nomenclatura. Seguridad pública no es solamente acciones policiales.

Precisamos que el estado entre con los servicios. (...) Queremos un policiamiento modelo y elegimos Dona Marta porque la comunidad tiene una presencia fuerte del estado. Será un policiamiento diferente. Los policías ya están siendo entrenados para eso. La comunidad tiene que querer ese policiamiento y no puedo exponer la vida de los policías.”

De esta forma comenzaba a tomar forma uno de los experimentos de control social más interesantes de los últimos tiempos. Al comienzo, la actitud de los habitantes de la favela y de los comerciantes de la región era de expectativa, así como la de la propia prensa. El Secretario de Seguridad (Beltrame) indicaba algunas de las novedades: la ocupación sería permanente, el contingente involucrado era importante (120 policías), estaría constituido por *reclutas recién egresados*, la comandante del batallón sería una mujer y la favela comenzaría a recibir servicios por parte del estado. El gobernador y el alcalde de Río de Janeiro se hicieron presentes en el local. Era el comienzo de una serie de visitas de personajes famosos, nacionales e internacionales, artistas de cine, turistas, deportistas y público en general que ya no se detendría⁴⁸. Actualmente, en varias favelas se han desarrollado polos gastronómicos y ofertas de alquiler que se integran en los circuitos turísticos obligatorios de la ciudad.

46 Ver: “La violencia vacía la guardería infantil en (la favela) Dona Marta” (*O Globo*, 26 de octubre de 2008, p. 35).

47 Ver “La policía ocupa el Morro Dona Marta” (*O Globo*, 20 de noviembre de 2008, p. 17). “Unidad de la PM en edificio de guardería infantil provoca protestas en el Morro Dona Marta” (*O Globo*, 28 de noviembre de 2008, p. 15).

48 “Victoria de la ciudad. Una favela sin tráfico. ¿Hasta cuándo?” (*O Globo*, 03 de diciembre de 2008, p. 1); “Dona Marta libre de los bandidos” (*O Globo*, 03 de diciembre de 2008, p. 12); “sin enfrentamientos. Comerciantes y moradores dicen que se acabaron los tiros y los robos” (*O Globo*, 03 de diciembre de 2008, p. 12); “Favela sin tráfico:

Dona Marta será usada como modelo” (Planillas de costos/Complexo/Beltrame) (*O Globo*, 03 de diciembre de 2008, p. 13); “En (el barrio de) Catete, la pionera en tranquilidad” (*O Globo*, 03 de diciembre de 2008, p. 13); “Guerra y paz en la Zona Sur”, “Una mujer al comando en Dona Marta”, “Contraposición” (*O Globo*, 04 de diciembre de 2008, p. 12). “Morro Dona Marta comienza a recibir servicios”, “Operación inédita reunió PM y PF” (*O Globo*, 05 de diciembre de 2008, p. 17) “Comienza la ocupación social del Dona Marta” (Cabral, Paes) (*O Globo*, 10 de diciembre de 2008, p. 18). “Reclutas asumirán la ocupación de Dona Marta” “A tomada da favela” (*O Globo*, 15 de diciembre de 2008, p. 15).

Poco a poco la ocupación de Dona Marta fue ganando mayor atención de la prensa, y en diciembre de 2008 las noticias ya ocupaban la primera página, pero sin abandonar la incredulidad y el escepticismo, en función de los fracasos anteriores. Se notaba la emigración de los traficantes hacia favelas vecinas, la convivencia de esperanza y miedo y la adopción de un nuevo modelo de policiamiento, aunque debe ser notado que en ningún momento todavía es mencionado el término “UPP”⁴⁹. Otra novedad fue el impacto sobre el comercio y las inversiones inmobiliarias, que fueron revitalizadas de forma notable, así como el turismo⁵⁰, dando origen a una burbuja de especulación inmobiliaria que incluye a los habitantes de las *favelas*. El concepto de laboratorio de la experiencia fue objeto de reflexiones en artículos Op-ed, así como la posibilidad de aprovechar las enseñanzas de experiencias anteriores fracasadas⁵¹, mas la prensa, al final de 2008 todavía se preocupaba en relación al costo económico que implicaba la operación⁵². Para la sociedad y para algunos sectores políticos todavía no estaban claras las posibilidades de éxito de la nueva experiencia, y si, al final, no sería “más de lo mismo”: una repetición de fracasos anteriores a un costo mucho mayor.

Pero *Dona Marta* era apenas uno de los frentes en que se desarrollaban los cambios en el área de seguridad pública en Rio de Janeiro. El escenario era política y operacionalmente muy complejo. 2008 fue un año electoral, y algunas zonas en la región oeste de Rio de Janeiro – no previstas para la instalación de UPPs – se constituyen en verdaderos reductos del tráfico y de las milicias. En una visita a las favelas de la región, el presidente del Tribunal Regional Electoral se manifestó espantado con el estado de miedo y coacción que verificó en éstas⁵³. Otros problemas en el área de seguridad pública eran crónicos: ataques de criminales en vías de comunicación, y ataques a puestos de la PM y comisarías. Uno de estos ataques fue realizado en la *Cidade de Deus*⁵⁴, y un mes después la favela era ocupada por fuerzas de la PM, en una nueva etapa de ocupaciones en el marco de la nueva estrategia⁵⁵. Debe tenerse en cuenta que las dos favelas tienen características diferentes, ya que, contrariamente a *Dona Marta*, situada en la ladera de un morro en plena Zona Sur, *Cidade de Deus* es plana, y con una distribución que todavía recuerda la urbanización original.

Llama la atención el sesgo crítico que tiene todavía la cobertura de la prensa, muy lejos del triunfalismo y celebración que vendrían

⁴⁹ Ver “Después de la acción de la PM, los traficantes se mudan de *Dona Marta* hacia favelas vecinas” (*Folha de São Paulo*, 19 de diciembre de 2008, p. C4). “Dona Marta recibe puesto de la PM” (*Nótese que no se usa UPP. EED*) (*O Globo*, 20 de diciembre de 2008, p. 21). “Esperanza y miedo en Dona Marta” (*O Globo*, 21 de diciembre de 2008, p. 1); “Conversación en lugar de fuerza” (Tavares Bastos) (*Concepto de policiamiento comunitario. EED*) (*O Globo*, 21 de diciembre de 2008, p. 17).

⁵⁰ Ver “Acción en Dona Marta dinamiza el mercado inmobiliario” (*O Globo*, 21 de diciembre de 2008, p. 17). “Dona Marta en el programa turístico: Un nuevo paseo de *favela tour*” (*O Globo*, 22 de diciembre de 2008, p. 8).

⁵¹ Ver “El laboratorio de Beltrame” (Op-ed. Luiz Garcia) (*O Globo*, 12 de diciembre de 2008, p. 7). “Celebración con cautela” (*O Globo*, 25 de diciembre de 2008, p. 12). “Aprendiendo con los erros” (*O Globo*, 28 de diciembre de 2008, p. 15).

⁵² Ver “Dona Marta cuesta más de R\$ 280 mil por mes” (*O Globo*, 29 de diciembre de 2008, p. 12).

⁵³ Ver “Un campo de concentración en la Zona Oeste” (*O Globo*, 16 de septiembre de 2008, p. 8).

⁵⁴ Ver “Bandidos atacan puesto policial en la *Cidade de Deus*” (*O Globo*, 03 de octubre de 2008, p. 27).

⁵⁵ Ver “PM ocupa la *Cidade de Deus* y 7.700 se quedan sin clases” (*O Globo*, 12 de noviembre de 2008, p. 17).

dos años después. El reportaje señala el impacto negativo sobre las clases en las escuelas y sobre otro de los elementos del complejo panorama: las obras del PAC, Programa de Aceleración del Crecimiento del Gobierno Federal⁵⁶. Para empeorar las cosas, los traficantes que emigraron de la favela *Dona Marta* todavía eran fuertes en el barrio de Leme, muy próximo, y el 3 de diciembre ordenaron que el comercio en las favelas cerrara sus puertas⁵⁷.

Es innegable, sin embargo, que la planificación estaba fuertemente condicionada por una agenda de intereses políticos e objetivos electorales que colocaba los niveles aceptables de la *política de satisfacción* (*satisficing policies*), condicionando todo el contexto. Así, en un clima de fiesta electoral, el 4 de diciembre de 2008 el presidente Luiz Ignácio Lula da Silva visitó el *Complexo do Alemão*, en medio de un fuerte esquema de seguridad bajo el comando de la Fuerza Nacional de Seguridad. Lula estaba acompañado de un conjunto de políticos aliados y de futuros candidatos, como el ministro de justicia, Tarso Genro y el candidato recién electo a la intendencia de Río de Janeiro, Eduardo Paes. Las contradicciones en la formulación de la política de seguridad – o las necesidades políticas – aparecieron entre las declaraciones, ya que se hablaba de crear “20 puestos de policiamiento comunitario donde trabajarían 600 policías”, constituyendo lo que Lula llamó de “policía

compañera” de los “Territorios de la Paz” en las favelas⁵⁸. Como veremos, más allá de las promesas electorales, la realidad se demostró muy diferente en el *Complexo do Alemão*.

El mes de diciembre fue de intensa ofensiva dentro de la nueva estrategia impulsada desde la Secretaría de Seguridad, tanto en *Dona Marta* como en la *Cidade de Deus*. En tanto *Dona Marta* comenzaba efectivamente a recibir servicios y a regularizar los que estaban siendo utilizados ilegalmente (tv por cable, iluminación, teléfono), en la *Cidade de Deus* se establecía un toque de queda para los bares a partir de la 1 de la mañana, y se prohibía el servicio de moto-taxi, lo que contribuyó a la reducción de los crímenes en la región. Ya las noticias en la prensa muestran un creciente interés por la aplicación de la nueva estrategia, lo que se traduce en noticias en la primera página y de página entera, incluyendo comparaciones entre las dos favelas⁵⁹. La prensa registra que los puntos de venta de droga pararon de funcionar, aunque no deja de ver los incidentes como “desafíos del tráfico” a la ocupación⁶⁰. A final de diciembre de 2008, la ofensiva de la PM en *Cidade de Deus* gana titulares de primera página, ya que la PM determina la prohibición de los bailes *funk* y combate, como ya había sido realizado en *Dona Marta*, la venta ilegal de gas y tv a cable en la favela⁶¹. Estos cambios eran vistos con desconfianza no solamente por la prensa, sino

⁵⁶ Ver “Acción de la PM para clases y obras en la *Cidade de Deus*” (*O Globo*, 04 de diciembre de 2008, p. 13) (comparación con *Dona Marta*).

⁵⁷ Ver “Guerra y paz en la Zona Sur” (*O Globo*, 04 de diciembre de 2008).

⁵⁸ Ver “Lula promete policía compañera en las favelas” (*O Globo*, 05 de diciembre de 2008, p. 15).

⁵⁹ “PM para el tráfico en la *Cidade de Deus*” “Otro avance de la policía” (*O Globo*, 05 de diciembre de 2008, p. 1 y 14) (*la noticia aparece junto con las de Dona Marta*); “PM prohíbe mototaxis en la *Cidade de Deus* para reducir los

crímenes en la región” (*O Globo*, 06 de diciembre de 2008, p. 39). “Freno en el crimen sobre dos ruedas” (*O Globo*, 09 de diciembre de 2008, p. 13).

⁶⁰ “El tráfico desafía a la PM en la *Cidade de Deus*” (*O Globo*, 09 de diciembre de 2008, p.13).

⁶¹ “La policía ataca las finanzas del tráfico en *Cidade de Deus*” (*O Globo*, 22 de diciembre de 2008, p. 1 y 8). “*Cidade* (al fin) de *Deus* tiene clima de paz navideña” (*O Globo*, 25 de diciembre de 2008, p. 12). “La paz en la *Cidade de Deus* se termina en la noche de Navidad, con dos muertos” (*O Globo*, 26 de diciembre de 2008, p. 11).

también por los habitantes, que afirmaban no saber si “la policía se va a quedar para siempre”. Era una duda con fundamento, ya que la experiencia acumulada de años indicaba que los policías entraban y salían de la favela, y los que siempre estaban eran los traficantes. Sin embargo, el Secretario de Seguridad ya había afirmado que, esta vez, la policía estaba allí para quedarse.

Una fecha simbólica, la navidad de 2008, fue celebrada en *Dona Marta* y *Cidade de Deus* libre del tráfico de drogas, pero no de la tensión. *Cidade de Deus* tuvo dos muertos y un

desaparecido ejecutados por el tráfico, aunque fuera de la favela, por causa de un ajuste de cuentas entre traficantes o de una pelea en un baile *funk*. En *Dona Marta*, un repórter del diario O Globo pasó una noche en la favela, constatando el ambiente de mutua desconianza entre los policías y los moradores de la comunidad. La tensión flotaba en el aire. Sin embargo, nada ocurrió, y *Dona Marta*, con sus nuevos reclutas comandados por una mujer, estaba estableciendo las bases de una nueva experiencia⁶².

Concluyendo esta primera aproximación

Podemos ahora recapitular el panorama de la seguridad pública en Rio de Janeiro al final de 2008.

La cuestión de la seguridad pública en Rio de Janeiro se volvió pieza fundamental de la estrategia electoral del gobierno estadual y del gobierno federal, ante la cuenta regresiva que está en marcha para la Copa 2014 y las Olimpiadas en 2016 en Rio de Janeiro. Se caracteriza en primer lugar por el abandono de las operaciones del tipo “ocupación-bloqueo-retirada” en el marco de una “guerra necesaria” contra el crimen, representado fundamentalmente por el tráfico de drogas. Si la hipótesis nula (inexistencia de efectos observables) se aplicase a los planes de seguridad pública implementados desde el año 2000, podríamos afirmar sin ninguna duda que sería plenamente verificada. Por lo tanto, actualmente no podemos juzgar definitivamente la estrategia que está siendo aplicada en Rio de Janeiro, apenas correspondería observar que

los plazos se están acortando, y que las áreas que serán atendidas están limitadas a las que serán sede de los eventos mundiales citados.

Al mismo tiempo que se implementaba la ocupación por medio de UPPs, Rio de Janeiro continuaba siendo palco de enfrentamientos en las favelas no ocupadas, y en las principales vías de comunicación de la ciudad⁶³. La situación del *Complexo do Alemão*, palco del infructuoso ataque descrito arriba, se arrastraría hasta finales de 2010 por cuenta de las obras del PAC y las limitaciones en la implantación de nuevas unidades de UPPs, fundamentalmente relacionadas con las carencias de personal “no contaminado”. Este problema, asociado a la corrupción policial existente tanto en la PM como en la Policía Civil de Rio de Janeiro, se perpetuará y tendrá un dramático resultado al final de 2010, luego de la ocupación del *Complexo do Alemão*. La situación de desregulación o de desorden (Donolo, 2001) aparece explícitamente en de-

⁶² “Un morro libre del tráfico, pero no de la tensión” (*O Globo*, 28 de diciembre de 2008, p. 15)

⁶³ Ver “Tiroteo en favelas paró avenidas por 5 horas” (*O*

Globo, 28 de noviembre de 2008, p. 15); “Tiroteo en favela de la Maré mata 4 e hiere 7” (Cierre de la Linha Vermelha) (*O Globo*, 20 de diciembre de 2008, p. 21).

claraciones realizadas por diferentes fuentes, sea por el Secretario de Seguridad al reclamar a una empresa por enviar por correo 80 fusiles FAL⁶⁴, sea por el entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, al afirmar, dando expresión a los enfrentamientos entre los diferentes poderes, que “el aparato policial del Estado está hoy fuera de control”. Se refería específicamente a la policía federal, pero ese juicio podría extenderse sin desmedro a las demás policías⁶⁵.

Mientras tanto, los habitantes de las favelas violentas continuaban reforzando las paredes de sus casas, y adoptando estrategias para defenderse de las balas durante los tiroteos⁶⁶.

Tal vez esa sea una de las causas de que, al final de 2008, 43% de los brasileiros estaban total o parcialmente de acuerdo con la frase “*el bandido bueno es el bandido muerto*”, y 34% consideraban que los derechos humanos eran “*apenas para las personas decentes*”⁶⁷.

En una continuación de este trabajo serán analizados los resultados actuales de esta promisoriosa experiencia, utilizando resultados de diversas investigaciones que tienen como objeto la implantación de las UPPs como un amplio y complejo proyecto de control social en Río de Janeiro, así como estudios comparativos con realidades existentes en otras ciudades brasileiras.

Bibliografía

Alston, P.: *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions. Followup to country recommendations – Brazil.* United Nations. General Assembly. 2010. Human Rights Council. Fourteenth session, 2010.

ALERJ - Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro: *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o tráfico de armas, munições e explosivos e a consequente utilização desse arsenal, por traficantes de drogas, milicianos e outros bandos, quadrilhas ou organizações*

criminosas (Resolução nº 19/2011), Rio de Janeiro, 14 de dezembro de 2011.

AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros: *A Imagem das Instituições Públicas Brasileiras*, Encuesta realizada en septiembre 2007, Brasília/DF, (http://www.amb.com.br/docs/pesquisa/imagem_instituicoes.pdf)

Ansart, P.: *Les Sociologies Contemporaines*, Paris, Éditions du Seuil, 1990.

Beltrão, K. I., Camarano, A. A., Kanso y S. E Sugahara, S.: *Tendências demográficas do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Instituto Municipal de Urbanismo

⁶⁴ Ver “Beltrame quiere una licitación internacional para comprar armas” (¡Fusiles de guerra enviados... por correo!) (*O Globo*, 05 de noviembre de 2008., p. 17).

⁶⁵ Ver “El aparato policial del Estado hoy está fuera de control” (*Folha de São Paulo*, 209 de octubre de 2008, p. A18). (Nótese que hay muchos ámbitos en que está descontrolado: algunos son más funcionales que otros a diferentes sectores políticos, etc.) “Videobingo, prohibido, funciona normalmente” (PMs corruptos, etc.); “Lula firmo

la MP que prohíbe las máquinas de juego” (*O Globo*, 21 de diciembre de 2008, p. 15).

⁶⁶ Ver “Vidas blindadas” (*O Globo*, 21 de diciembre de 2008, p. 16).

⁶⁷ Ver investigación: “Bandido bueno es bandido muerto para el 43% del país” (*Folha de São Paulo*, 12/12/2008, p.1). Encuesta encomendada por la Secretaria Nacional de Derechos Humanos.

- Pereira Passos / Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro IPP/PCRJ, 2004 (<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>).
- Crozier, M.:** “The Transition from the Bureaucratic Paradigm to the Public Management Culture”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Enero 1997, Número 7, (<http://www.clad.org.ve/rev07/0029601.pdf>)
- Crozier, M. y Friedberg E.:** *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil, 1977.
- Debrun, M.:** *A Conciliação e outras estratégias*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1983.
- Dellasoppa, E. E.:** “Urbanization, State, and Privatization of Policing: Urban Militias in Rio De Janeiro, Brazil”, en Eterno J. A. , Das D. K. (editores), *Police Practices in Global Perspective*, Lanham, Maryland – USA, The Scarecrow Press, Inc. /Rowman & Littlefield Publishing Group, 2010
- : “Interview with Dr. José Mariano Beltrame, Security Secretary, State of Rio de Janeiro, Brazil”, en: O. Marenin, D. K. Das; (editores), *Trends in Policing: Interviews with Police Leaders Across the Globe*, 1a. ed., London, CRC Press UK Taylor & Francis Group, 2009.
- : “Rex non curat de re publica”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Santa Fe, UNL Ediciones, Año 17, Número 28, 2008, pp. 35-62.
- : *A Polícia Civil no Estado do Rio de Janeiro: estratégias e racionalidade*, Relatório final, Programa CLACSO de Becas Senior, 2005(mimeo).
- : “Corruption in post-authoritarian Brazil: an overview and many open questions,” en *Discussion Paper Series*, Tokyo, Institute of Social Science, University of Tokyo, February 2003, número F – 107 .
- : “Estratégias e Racionalidade na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro”, en Briceño-León, Roberto (editor), *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2002.
- : “Structure of Social Relations and Collusion Processes in Brazilian Society”, en *Revista Internacional de Estudios Políticos* Rio de Janeiro, UERJ/Nuseg, 2 (3), 2000, pp. 535-556.
- Dellasoppa, E. E. & Branco, Z.:** “Brazil’s Public Security Plans”, en Bailey, John y Dammert, Lucia (editores), *Public Security and Police Reform in the Americas*, Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press, 2006.
- Donolo, C.:** *Disordine*, Roma, Donzelli Editore, 2001.
- Elster, J.:** *The Cement of Society*, New York, Cambridge University Press, 1990.
- Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Segurança** *Página web UPP– Unidade de Polícia Pacificadora*, en (<http://www.upprj.com>)
- Garland, D.:** *The Culture of Control*, Chicago, The University of Chicago Press, 2002.
- Giddens, A.:** *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press, 1984.
- IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:** “Em 2008, seis capitais concentram 25% do PIB do país”, 2010, en http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1780&id_pagina=1
- Leca, J. y Jobert, B.:** “Le Dépérissement de l’Etat: a Propos de “ L’acteur et le Système” de M. Crozier et E. Friedberg”, en *Revue Française de Science Politique*, volumen 30, número 6, pp. 1125-1170.
- Lindblom, C. E.:** “Defining the Policy Problem”, en Castles, F.G. et al, (editores), *Decisions, Organizations and Society*, New York, Penguin Books/The Open University, 1978.
- : *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1980.
- Lindblom, C. E.:** “The Science of ‘Muddling’ Through”, en Theodoulou, Stella y Can, Matthew (editores), *Public Policy: The Essential Reading*, New York, Prentice Hall, 1995

- Louch, A.R.:** *Explanation and Human Action*, Berkeley & Los Angeles, University of California Press, 1966.
- March, J. G. y S., Herbert A.:** *Organizations*, New York, Wiley and Sons, 1958.
- Mayntz, R.:** “From government to governance: Political steering in modern societies”, *Trabajo presentado en la Summer Academy on IPP*: Wuerzburg, September pp.7-11, 2003.
- : “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Número 21, 2001, 7-22.
- : *New Challenges to Governance Theory*, European University Institute, Jean Monet Chair Papers Número 50, 1998.
- O'Donnell, G.:** “Horizontal Accountability in New Democracies”, en Schedler et al. (editores): *The Self-Restraining State*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- : *Contrapuntos, Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- : “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy* 5/1 Enero, 1994, pp. 55-69.
- Rhodes, R.A.W.:** *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham/Philadelphia, Open University Press, 1997.
- Simon, H. A.:** “A behavioral model of rational choice”, en *Quart. J. Economics*, 59, 1955, pp. 99–118.
- : “Invariants of human behavior”, en *Annu. Rev. Psychology*, 41, 1990, pp. 1–19.
- : *The Sciences of the Artificial*, Cambridge, MA, The MIT Press, 1996.
- : *Global Corruption Report 2009, Corruption and the Private Sector*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2009.
- : Human Rights Council, Fourteenth session, *Philip Alston: Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions. Follow-up to country recommendations – Brazil. 2010*. <http://www2.ohchr.org/english/issues/executions/docs/A.HRC.14.24.Add.4.pdf>