

Rex non curat de re publica¹

Emilio Dellasoppa

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Introducción

Para no transformar la “especificidad histórica y social” del Brasil en una especie de *Deus ex machina* que explica problemas además de constituir el entorno de las instituciones y sistemas sociales, precisamos delimitar los puntos de partida para este análisis focalizado fundamentalmente en algunas de las características de la Policía Civil del Estado de Río de Janeiro, y de los desafíos que enfrentaba y enfrentará en el siglo XXI. Con este espíritu, algunos desvíos serán realizados por otros Estados del Brasil.

El final del siglo XX ofreció el espectáculo de cambios radicales en la configuración de las fuerzas policiales de casi todo el mundo, cuando las comparamos con la situación que presentaban treinta años atrás. Estamos pre-

senciando diversas formas de extinción del modelo de patrullaje estatal que Sir Robert Peel introdujo en el siglo XIX, imitado, adaptado y/o modificado en diferentes grados y éxitos, dependiendo de las coyunturas históricas y de la geografía. En su versión original, podría evaluarse como un proceso exitoso de regulación del desorden visualizado en el aumento de la criminalidad y en la diversidad de formas de control social que estaban asociadas a la etapa que el proceso de industrialización capitalista recorría en la Inglaterra y Europa del siglo XIX. Tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo, las formas de extinción del modelo incluyen una marcada diversificación de las formas de patrullaje (Braithwaite, 2000, apud

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en la Reunión del Grupo de Trabajo CLACSO *Violencia y sociedad*. Caracas, 6-9 de diciembre de 2004.

Reiner, p.281), e se verifica una tendencia creciente –seguramente la influencia del do 9/11 pesa aquí– a la cooperación y a la competencia entre diferentes agencias, sean nacionales o internacionales. Todo esto evidentemente en el contexto de la “globalización riesgomoderna”, con sus tendencias adicionales de multiculturalismo e internacionalización del derecho, temas que, a pesar de su creciente importancia, no podremos considerar en este breve espacio.

Si hasta los años sesenta la responsabilidad del mantenimiento del orden social y del combate al crimen todavía podía ser analizada fructíferamente en los términos weberianos de un monopolio de la violencia legítima por parte del Estado, verificamos que a partir de los años setenta comienza un proceso de desarrollo de la seguridad privada que iría a materializarse, a partir de su desarrollo cada vez más rápido, en lo que hoy se cono-

ce como industria de la seguridad privada. Este desarrollo puede observarse actualmente en todo el mundo², y puede considerarse asociado al aumento de las tasas de criminalidad que se operó a partir de la década de setenta (en muchos países desarrollados y, con otras características, también en el caso del Brasil), así como al desproporcional, y a veces totalmente injustificado, aumento del temor a ser victimado, como fue el caso de muchas sociedades de países desarrollados³.

Para este desarrollo colaboraron también las transformaciones ocurridas en el ámbito inmobiliario, con el surgimiento de los shopping centers y los condominios cerrados, caracterizados como *mass private property* (propiedad privada de masa). En sinergia con estas transformaciones, la seguridad privada en menos de treinta años se establece en el mercado como una industria de importancia creciente⁴.

² “Desde los años setenta, ha ocurrido una transformación. En ese año, todavía había más policías estatales que privados en los Estados Unidos. La relación público-privado era de 1,4: 1. Actualmente, hay tres veces más policías privados que públicos; en California, cuatro veces más. En 1978, la General Motors tenía una fuerza de seguridad de 4.200 hombres, mayor que la de todas las ciudades norteamericanas con excepción de cinco. (...) Estados Unidos tiene una industria de la seguridad privada mayor que la de la mayoría de los países occidentales, pero en casi todas partes hay hoy más guardias privados que policías estatales. (Aunque se admite que los números no son estrictamente comparables: ver la nota en el artículo. En Gran Bretaña, el número de guardias privados ha aumentado desde alrededor de 80.000 en 1971 para 300.000 hoy, representando aproximadamente el doble que el número de policías estatales. En Canadá y Australia, la relación es también de alrededor de 1:2. Ejemplos extremos los constituyen lugares sin ley tales como Rusia o Sudáfrica, donde hay por lo menos diez guardias privados para cada policía estatal.” (*Welcome to the new world of private security*. From *The Economist* print edition. Apr. 17th. 1997).

³ De acuerdo al *British Crime Survey*, 38% de los entrevistados creen que la criminalidad ha aumentado “mucho” en los últimos dos años –un aumento considerable en relación al 25% encontrado entre los entrevistados en 2001–. Otro 33% de la población cree que la criminalidad ha aumentado un poco, mientras que apenas 4% adoptan el punto de vista optimista (y correcto) de que ha caído. Ha aumentado también el número de personas que se preocupan si tienen que andar por la calle a la noche y que perciben a sus barrios más inseguros. (*Crime: Fear itself*. From *The Economist* print edition. Jul.17th. 2003).

⁴ “La seguridad privada es el recurso de protección primario en los Estados Unidos en términos de gastos y empleo. La seguridad privada emplea por lo menos dos millones de personas, con gastos anuales en productos y servicios de seguridad de más de 100 mil millones de dólares. Para el caso de la seguridad estatal, incluyendo los niveles federal, provincial y municipal, los números indican alrededor de 725 mil personas empleadas y por lo menos gastos de 45 mil millones de dólares.” (Tener en cuenta que estos números pueden haber cambiado significativamente después del 9/11. (EED)). (*U.S. Private Security*

La distinción fundamental que el derecho establecía entre público y privado adquiere una mayor complejidad con la emergencia de estos espacios. En el caso de los *shopping centers*, por detrás de la apariencia de un espacio público donde cualquier persona —o casi— puede circular, existe una propiedad privada, controlada por guardias de una empresa de seguridad privada. En el caso de los condomínios privados, donde el acceso está restringido a los habitantes o autorizados, también actúa una empresa de seguridad privada.⁵

Estos cambios en la organización del espacio, las formas de propiedad, la economía y en la legislación que los acompañó representaron para la policía pública un recorte muy importante sobre sus atribuciones. También formularon cuestiones sobre cuáles serían las “funciones fundamentales” (*core tasks*) de la policía pública y cuáles podrían ser atribuidas para las empresas de seguridad

privada o incluso a civiles. Debe notarse que estos cambios afectaron lo que es conocido como patrullaje ostensivo, en el Brasil, o policía de proximidad, en el caso de Francia. Sin embargo, las funciones de investigación de la policía judicial (Policía Civil en el caso de Brasil) también son afectadas, no tanto por la clásica investigación privada de detectives particulares —objeto de copiosa literatura *culta*— sino por el ingreso al mercado de empresas que ofrecen a sus clientes paquetes de tareas de investigación e inteligencia (y espionaje, obviamente) empresarial, con mayor discrecionalidad y sigilo. Se trata aquí del área de gerencia de riesgos (*risk management*), en su significado más amplio⁶. Una indicación de la importancia creciente del área de la gerencia de riesgo en el contexto de la investigación e inteligencia privadas puede verificarse en el movimiento de algunas de las mayores firmas mundiales de auditoría para el área de

Trends. William C. Cunningham. President. Hallcrest Systems, Inc. *The Hallcrest Report II: Private Security Trends 1970-2000.*)

⁵ “La amplia diseminación, en escala mundial, de los servicios particulares de protección, observada principalmente en los grandes centros urbanos a partir de mediados del siglo XX, puede ser observada fácilmente en las diversas áreas de actuación del sector: seguridad electrónica, seguridad patrimonial (banca, comercial, industrial, residencial y condominial, así como en shopping centers, cines, canchas de fútbol y espectáculos diversos); escolta y monitoreo del transporte de valores y cargas, así como el entrenamiento de los profesionales que actúan en el área de seguridad.” A. Zanetic: “*Segurança Privada: algumas implicações.*”

⁶ “Las partes del negocio de la seguridad privada más visibles y que crecen más rápidamente son aquellas que alguna vez estaban reservadas a la policía estatal. Pero las funciones de las firmas de seguridad

privada son mucho más amplias que aquellas de los policías, de modo que los números de guardias de seguridad privada y policías estatales no son estrictamente comparables. (Subrayado EED) La policía estatal se concentra en arrestos e investigaciones. El negocio de la seguridad privada es más complejo y fragmentado. Puede ser dividido en cuatro grandes categorías: vigilancia, gerenciamiento de riesgo, investigación y detección y finalmente control en el sistema de justicia criminal (...) Se destacan los presidios privados, que constituyen un floreciente negocio: entre Estados Unidos, Inglaterra y Australia cuentan con 132 presidios privados con capacidad para 132 mil reclusos. El sector privado también provee nuevas técnicas de control de la criminalidad, tales como en Gran Bretaña el monitoreo de criminales utilizando el *Home Hawk Curfew*, un sistema inventado por Marconi.” (*Guards and gumshoes*. From *The Economist* print edition. Apr. 17th. 1997).

risk management, donde se constituye una nueva “zona gris” en sus delicadas relaciones con la legalidad.⁷

En el caso del Brasil, la seguridad privada⁸ existe en una proporción californiana: estimase que hay cuatro guardias privados para cada policía estatal. Hay que notar, sin embargo, lo incierto de los datos que se manejan en relación al sector. El Departamento de Policía Federal, órgano encargado del registro y control de esta industria, informaba en marzo de 2006 la existencia de aproximadamente 1,31 millones de vigilantes registrados, y de 2538 empresas. Sin embargo, estas empresas empleaban apenas 335 mil de los vigilantes registrados, o según los datos del Sindicato de las Empresas de Seguridad Privada, Seguridad Electrónica, Servicios de Escolta y Cursos de Formación del Estado de São Paulo, 382 mil, ya en 2005. No se co-

noce con precisión el número de total de vigilantes que están trabajando, tanto en empresas legalizadas como clandestinas, pero se estima a éstas en 4500 y el número de vigilantes en alrededor de 2 millones. Para los efectos comparativos, hay que tener en cuenta que el total de policías estatales –civiles y militares– en 2003 era de aproximadamente de 517 mil, según los datos de la página de la Secretaria Nacional de Seguridad Pública del Ministerio de Justicia.⁹

Este es el nuevo ambiente en el cual la policía estatal deberá operar. En el caso de Brasil, esto se aplica tanto a la policía que realiza el patrullaje ostensivo, las Policías Militares de los 27 Estados, como a las policías que realizan investigación: las 27 Policías Civiles y la Policía Federal. Coloco esto de esta forma para señalar que, en el caso de Brasil, el problema de la coordinación y la

⁷ Una de las empresas más importantes de esta área, *Kroll Associates*, fue investigada por la Policía Federal en relación a un caso de espionaje empresarial. (...) La denominada “Operación Chacal” fue realizada en tres provincias (São Paulo, Rio de Janeiro y Paraná) y en el Distrito Federal contra la Kroll, consultora acusada de realizar tareas de espionaje sobre empresas y altos funcionarios del gobierno federal. Durante la operación, los agentes de la Policía Federal revisaron las oficinas de la Kroll, de empresas vinculadas y directivos, empleados y contratados de la compañía. (...) el comisario de la PF en Brasilia Romero Menezes, que dio apoyo a los procedimientos realizados en São Paulo, dijo que las cinco personas presas tendrían vinculación con servicios de espionaje. Son acusados de formación de banda (delito que implica en una pena de tres a cinco años de prisión). “Justiça concede liberdade provisória a envolvidos no caso Kroll” (Folha Online 05/11/2004) <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65549.shtml> (02/12/2004).

⁸ “Para cada policía estatal en el Brasil, hay cuatro guardias privados. Pero de esos cuatro, tres son ilegales y está fuera del control de Estado. Esta multi-

tud de ilegales se duplicó en el año último, según lo estimado por los sindicatos de las empresas y de los empelados del área de seguridad privada. La condición de ilegalidad significa no estar incluido en el registro y por lo tanto fuera de la supervisión de la Policía Federal, responsable por la fiscalización de la seguridad privada. El Sindicato de las Empresas de Seguridad Privada, Seguridad Electrónica y Cursos de formación del Estado de São Paulo estima que hay 500 mil guardias legalizados en el país. Os ilegales, por lo tanto, alcanzan el número de 1,5 millones, según lo estima esta entidad. Hay 1300 empresas legalizadas en el país, contra cerca de 4500 ilegales, que no pagan impuestos y no ejercen fiscalización sobre los empleados –muchos de los cuales trabajan armados–. “Las empresas ilegales están en las Páginas Amarillas, en la Internet, y nadie hace nada”, afirma.

Carlos Roberto Silveira, asesor del Sindicato dos Empregados das Empresas de Vigilância, Segurança e Similares de São Paulo.” (“Para cada vigia legalizado, 3 são clandestinos.” *Folha de S.Paulo*. 13/01/2003).

regulación se manifiesta en forma muy aguda, como veremos más adelante. El momento corresponde al establecimiento definitivo de la seguridad como una *commodity* en el mercado creciente de la industria de la seguridad. Observando el proceso de comodificación de la seguridad, se observa a partir de los años 1970 un crecimiento mucho más rápido de las fuerzas de seguridad privada *en relación a* las fuerzas públicas, *pero no a expensas* de las fuerzas públicas. Este crecimiento, tanto de la fuerza pública como privada, se realiza muchas veces bajo la forma de contratos de prestación de servicios (tercerización), proceso que ha sido incentivado a partir de las nuevas teorías de la administración. El caso de la empresa General

Motors, de los Estados Unidos, que en 1978 tenía una fuerza privada de 4800 vigilantes, hoy sería inaceptable como práctica de gerenciamiento de la seguridad empresarial.

Finalmente, la versión *hardware* de la industria de la seguridad privada –instalación masiva de sistemas de alarma y monitoreamiento– también verifica un notable crecimiento, y completa la reconfiguración de las fuerzas de seguridad en el contexto de una economía política del patrullaje y de la seguridad pública. Esta lectura política será objeto de definición por parte de las fuerzas políticas, implicando un proceso de distribución de responsabilidades y construcción de alianzas, determinando un creciente proceso de politización de la seguridad.

1. Brasil, la policía en las periferias del capitalismo, o el estar en un conflicto prolongado “normal”

“Bastos afirma que el país vive en un clima de guerra”. São Paulo. Al comentar el secuestro de Marina Souza, madre del jugador Robinho, el ministro de Justicia, Márcio Thomaz Bastos, dijo ayer que el país vive en clima de guerra. Afirmó, sin embargo, que el gobierno no perdió el control en el combate a ese tipo de crimen. “Creo que no estamos

perdiendo esta guerra” –dijo el ministro, que evitó la palabra guerra cuando se le preguntó si el país vivía ese clima. (...) “Yo diría que estamos en una lucha que no podemos perder” (*O Globo*, 09/11/2004. Primeiro Caderno).¹⁰

Hipótesis 1: La policía de las periferias del capitalismo debe ser analizada en la

⁹ “El efectivo de guardias privados es casi igual al de la Policía Militar” (Folha de S.Paulo - 08/07/2000). <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0807200010.htm> (02/12/2004) Ver: Datos de la página del Ministerio de Justicia, SENASP. <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ1C5BF609PTBRNN.htm> (01/03/2008).

¹⁰ “Ataque en banda. Ayer, 9 de noviembre, fui al Hospital Pan-Americano, en (el barrio de) Tijuca, donde mi madre estaba siendo operada. Junto con mi padre nos retiramos a las diez de la noche y tomamos un taxi para (el barrio de) Leblon. cuando entramos en la Rua do Bispo empezó el terror. Unos 13 muchachos estaban en la calle con armas y man-

daron parar los autos. Todos se reían y apuntaban los fusiles en nuestra dirección. Hasta hoy no sé lo que querían. No robaron a nadie, no dispararon, solo mostraron que ellos tienen el poder. Pararon el tránsito, nos apuntaban, y, poco después, mandaban pasar un auto por vez. Solo estando en una situación así se ve que Rio de Janeiro está en manos de ellos. Que vamos a hacer? En el momento, pedí la ayuda de Dios, porque de la Policía era imposible. La guarita de la Policía estaba a cien metros, y los policías sin darse por enterados de lo que estaba pasando”. (Sandra Da Silva De Oliveira. (*O Globo*, 11/11/2004, Pág. 6. vía Globo Online, 10/11), Rio de Janeiro).

especificidad de sus contextos y no puede ser objeto de comparación directa con las existentes en los países desarrollados, para tener en cuenta la grande y creciente disparidad de las situaciones implicadas.

El ministro de Justicia consideraba en 2004, después de un secuestro que fue resuelto por la policía y la madre del Sr. Robinho libertada, que el país estaba “viviendo un clima de guerra”, tal vez influenciado por la frecuencia de estos casos en el noticiero policial. Que calificación debería ser usada en 2006, después de la onda de ataques de la fracción PCC –Primer Comando da Capital en São Paulo–, que solamente en la semana del 12 al 19 de mayo dejó 140 muertos, ¿después de 373 ataques? Una primera conclusión es que el gobierno carece de un marco conceptual para analizar la situación de la seguridad pública. Otra forma de colocar esto sería afirmar que existe una oferta excesiva de marcos conceptuales, que son utilizados por las distintas fracciones políticas y de la sociedad civil que politizan el problema de la seguridad pública y participan en el juego de adjudicación de responsabilidades.¹¹ Para comparar, debemos recordar que durante las protestas realizadas por la “escoria” (Sarkozy) de las periferias de inmigrantes pobres en Francia, iniciadas después de la muerte por electrocución de dos jóvenes perseguidos por la policía el 27 de octubre de 2005, la violencia en Francia dejó como resultado algunos millares de autos incendiados y muchos detenidos, pero no muertos adicionales.

En tiempos de globalización, multiculturalismo e internacionalización del derecho, cabe preguntar cual es la relación entre –por lo menos– estos dos tipos de contextos y resultados tan diferentes en términos de seguridad pública. Una interpretación –distópica e tal vez apocalíptica– de Robert Kurz (Kurz, 1999) observa la situación actual de los países del mundo en desarrollo como una especie de *de te fabula narratur* para los países desarrollados. O sea, que los modelos de conflicto latinoamericanos podrían ser observados como una anticipación de la modernidad tardía y de un futuro generalizable en los términos de la “nueva orden mundial” cada vez más desigual entre norte-sur. Se trata de una interpretación muy provocante intelectualmente, de una hipótesis que precisa aguardar el falseamiento –o no– de la historia, que, como sabemos, demora a llegar, y, una vez que llegó, habitualmente demora a ser reconocido como tal.

Por lo tanto, debemos tener en cuenta los cambios en el orden económico y social del capitalismo, que en un breve lapso de tiempo –¡menos de treinta años!– se ha transformado en el sistema económico hegemónico, y reconoce en los Estados Unidos a su “vanguardia” tecnológica y militar. Estos cambios tienen las características de una nueva “Gran Transformación” (Polanyi, 1944) que aparenta tener consecuencias tanto o más dramáticas que las que acontecieron durante el surgimiento del capitalismo industrial en Occidente, con impacto diferencial entre países desarrollados y en desarrollo y entre estos últimos.

¹¹ “En mayo, julio y agosto de 2006, la fracción criminal PCC –Primeiro Comando da Capital– promovió tres olas de atentados. Solamente entre el 12 y 19 de mayo, fueron 373 ataques con un resultado de 140 muertos, entre policías, civiles y personas

señaladas por el gobierno como delincuentes.” (“Ameaça de novos ataques deixa polícia em alerta”: *Folha de São Paulo*, São Paulo, sábado, 16 de febrero de 2008).

No podremos entrar aquí en la discusión en detalle de los cambios y de sus interpretaciones que se suceden en la economía, la política, la cultura y el orden social con velocidad en aumento.¹² Sin embargo, hay que notar que este conjunto de temas, de gran heterogeneidad, coloca en cuestión al Estado construido por la modernidad occidental, y, como no podría ser de otra forma, una de sus instituciones básicas de coacción para el mantenimiento del orden social: la institución policial. Debemos notar apenas la emergencia de algunas sociedades pos-industriales o islas de pos-industrialización diseminadas por el mundo en un contexto de creciente globalización, regionalización, multiculturalismo y marginalización. Para algunos autores, (Drucker, 1999) se trata del surgimiento de sociedades poscapitalistas basadas en la información, que operan en la frontera tecnológico-informacional (incluyendo la dimensión biológica) y energética del capitalismo. (Para un resumen de este contexto ver Reiner, 2004: 302, "Policinando a pós-modernidade"). Frente al pesimismo sobre la posible reversión o contención del problema, ciertamente más dramático en las periferias del capitalismo, intentamos llevar en cuenta las diferencias que nos separan de las comparaciones con modelos o de la importación de recetas de patrullaje. Aquí hay que recordar la advertencia de Sozzo (Sozzo, 2004) cuando insiste en la necesidad de evaluar críticamente el análisis de Stanley

Cohen¹³ sobre lo que denominaba "exportación de modelos de control del crimen" desde los países desarrollados para las periferias del capitalismo. Cohen proponía en su trabajo dos tipos ideales de los modelos que analizaban la cuestión de la "importación de tecnologías de gobierno y control del crimen": la "transferencia benigna" y el "colonialismo maligno", modelos que, según el autor, "...eran construidos a partir de la combinación de una forma de concebir el control del crimen y de una forma de pensar la naturaleza del desenvolvimiento dependiente..." en las periferias del capitalismo. En este trabajo resaltamos la referencia permanente a las condiciones y especificidades locales, siempre contextualizadas por los procesos globales señalados. La profundidad de nuestras diferencias entiendo que debe ser acreditada en la cuenta de las características específicas de nuestras democracias y de las técnicas de operación política y de gobierno que son consideradas eficientes y aplicadas por los grupos gobernantes, sin mayores diferencias a pesar de cada vez menores diferencias ideológicas.

Hipótesis 2: El análisis de la policía debe tomar como punto de partida las características y las limitaciones de las "construcciones de la democracia" que se han materializado en Brasil y en América Latina, en lo que respecta al monopolio estatal de la violencia legítima.

¹² Para un resumen de esta discusión en relación con los problemas de la policía ver (Reiner, 2004), especialmente el Cap. 7: "Azuis do Fin de Siècle. Uma História do Futuro". También, sobre la cuestión más general, (Giddens, 1993, 2001; Luhmann, 1997; Heller *et al.*, 1998; Baumann, 1999; Melucci, 2001)

para citar apenas algunos entre la numerosa bibliografía.

¹³ Cohen, Stanley: "Western crime control models in the third world: benign or malignant?", in *Research in Law, Deviance and Social Control*, Vol. 4, 85-119.

Puede observarse en el Brasil desde hace tres décadas un panorama de violencias en aumento, que ya adquieren niveles que colocan el caso brasileño en una situación claramente diferenciada del resto de América Latina (aquí debería ser exceptuada Colombia, pero en este caso influyen elementos que no se encuentran presentes en el caso del Brasil.) Por lo tanto, se imponen con creciente urgencia para las instituciones estatales las acciones de regulación, sea bajo la forma clásica del derecho positivo, sea, en forma más amplia, incluyendo también las políticas públicas o la acción del sector privado. Pero existe un elemento problemático muy importante en este cuadro, y está relacionado con la forma en que se da, en la realidad, el monopolio de la violencia legítima del Estado en muchos Estados-nación del capitalismo periférico (Pinheiro, 2001: 297). Ya en 1985, en el contexto de su crítica del materialismo histórico, Giddens exploraba estas cuestiones en el caso del “Estadonación europeo” (Giddens, 2001, 1993), así como también lo hizo Norbert Elias (Elias, 1988, 1995, 1997). Adorno, (2002: 278) observa en Wievorka (1997:19) un llamado de atención sobre la pérdida de eficacia explicativa de la tradicional fórmula weberiana, en el caso de los estados capitalistas desarrollados. Pero, continua Adorno, “...si este argumento es aceptable, entonces como se coloca el monopolio estatal de la violencia legítima en sociedades que jamás lograron, en su historia social y política, alcanzarlo efectivamente y que seguramente no lo lograrán sumergidos como se encuentran en

la avalancha del proceso de globalización, sea lo que esto signifique?”. (id., id.). Esta cuestión está relacionada con las complejidades y características precarias de las democracias que emergen en América Latina después de los procesos de transición democrática. (AAVV (2000); Debrun (1983); Crozier (1997); Dellasoppa (2003, 2002-a, 2002-b, 2000); Méndez et al. (2000); O’Donnell (1994, 1997, 1999). Tenemos aquí un punto importante. Y, aprovechando estas afirmaciones, podríamos formular otra pregunta, directamente relacionada con el tema que nos ocupa. En una paráfrasis de las formulaciones de Adorno, formulemos la siguiente: *si este argumento es aceptable, como se sitúa el problema de la posibilidad de la regulación en el área de Seguridad pública en sociedades donde el Estado, sea federal o provincial, nunca alcanzó el monopolio de la violencia legítima del Estado dentro de un Estado de Derecho?*

Para considerar algunos ejemplos, podemos comenzar citando las declaraciones realizadas por el ex Ministro Jefe de la Casa Civil, José Dirceu, comentando as declaraciones de relatora da ONU para ejecuciones sumarias, Asma Jahangir: “*No veo porque hieren la soberanía del Brasil si el país es firmante de tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos, que establecen el acompañamiento. El Brasil no tiene nada que temer, nada que esconder. No podemos tapar el cielo con un harnero; hay torturas, hay asesinatos y hay violaciones de los derechos humanos en el Brasil.*”¹⁴

Ese mismo día, era asesinado en el Estado

¹⁴ “Sin tapar el sol con un harnero”: “Dirceu admite que se tortura en Brasil y que la auditoría al Poder Judicial no hiere la soberanía. (*O Globo*, 10/10/2003. p. 3).

de Bahía un segundo testigo que había hablado con la relatora de la ONU.¹⁵ O sea, queda clara la impotencia del Estado para garantizar la incolumidad de los testigos al mismo tiempo que se hace evidente la capacidad operativa y la efectividad de los grupos que invalidan en la práctica su monopolio de la violencia legítima.

Otro elemento importante para analizar este contexto de incapacidad del Estado —incapacidad relativa, ya que existe toda una distribución geográfica de situaciones con características específicas en el enorme territorio brasileño—, puede ser encontrado en el tratamiento dado en los medios por parte de diferentes representantes del Estado, que en la práctica asume las características propias de la “regulación oportunista” (Donolo, 2001). La institucionalización constitucional (Art. 144 de la Constitución Brasileña) de la fragmentación de la regulación de la cuestión de la seguridad pública (con la Policía Federal, 27 Policías Militares y 27 Policías Civiles Estatales) resulta en los hechos en múltiples estrategias de distribución de responsabilidades que se traducen en un sinnúmero de declaraciones que fundamentalmente atienden los intereses regionales o sectoriales. En las declaraciones citadas arriba del ex ministro de justicia, Márcio Thomaz Bastos, que, a regañadientes, reconocía que

en algunas regiones o áreas de Brasil se verifica en forma intermitente un verdadero “estado de guerra”, que implica en un conflicto armado abierto entre las fuerzas estatales y grupos criminales que afirman su control sobre esos territorios, puede verificarse un ejemplo de esta expresión de políticas múltiples en el ámbito de la administración. Estas declaraciones ocurrían en el momento que estos enfrentamientos se registraban en las ciudades de Rio de Janeiro y de Vitória (Estado de Espírito Santo). Por añadidura, era un ejemplo muy claro la interpretación del entonces Secretario de Seguridad del Estado de Rio de Janeiro, para quien la situación era apenas fuente de preocupación...” (...) en el (Estado) de Espírito Santo, porque ocurren disturbios en las calles”. Ya en el caso de su Estado, Rio de Janeiro, las autopistas de la ciudad eran cerradas por la policía “(...) para garantizar a incolumidad de los ciudadanos durante los enfrentamientos”. Semejantes situaciones de incongruencia explícita entre los diferentes niveles del gobierno indican la sistemática utilización de ese método mediático de “salvar a cara” frente a los hechos y a la opinión pública, dar una respuesta que aparezca en los medios y esperar que se olvide la cuestión pasando para la siguiente.¹⁶

¹⁵ “Otro testigo de Asma es asesinado”. Asma: “Muchas personas me lo dijeron: ‘Estamos corriendo un riesgo, nos van a matar’ Opinión do Jornal *O Globo*: (...) “Lo que insulta la conciencia de los brasileños, y nos disminuye delante de los otros y de nosotros mismos, nos es la auditoria externa a nuestras instituciones, sino la sistemática violación de los derechos humanos en nombre nuestro y por quien tiene la obligación de defenderlos.” (*O Globo*, 10/10/2003. p. 3).

¹⁶ “El Secretario de Seguridad Pública del Estado de Rio de Janeiro (Marcelo Itagiba, (EED)) también se refirió al cierre de autopistas, como la Linha Vermelha

y la Avenida Brasil durante tiroteos. Para el Secretario, estos cierres no configuraban un estado de emergencia. Según Itagiba, la situación es grave en el Estado de Espírito Santo, donde ocurren disturbios en las calles. El cierre de las autopistas no significa un estado de emergencia. Es realizado por la policía para evitar que personas inocentes pasen por un local donde hay un tiroteo entre traficantes o entre la policía y los traficantes. Todas las veces que sea necesario, vamos cerrar las autopistas —afirmó.— (“Vinda de força federal depende de pedido”. *O Globo*, 01/12/2004. p.16).

Hipótesis 3: Los cambios experimentados por la policía y su posición relativa en el control social implican que el monopolio de la violencia legítima por parte del Estado asume una forma parcial, en la cual el Estado delega formas de coacción no contractual a grupos del sector privado que pasan a formar parte del "stock de formas de control y represión", al mismo tiempo que comienza a incorporar a las Fuerzas Armadas en nivel tres y a organizar en forma definitiva fuerzas paramilitares estatales para actuar a ese nivel de represión.

Retomando el tema del monopolio de la violencia legítima por parte del Estado, debemos recordar que no se trata de un monopolio *policial* de la violencia legítima: la opción policial es apenas una de las formas disponibles de coacción/represión a disposición del Estado. (Monjardet, 2003, Giddens, 2001, Reiner, 2004). Debemos entonces contextualizar la acción de las fuerzas policiales dentro del conjunto más amplio de que dispone el Estado para garantizar el orden interior.¹⁷ Podremos distinguir cuatro niveles de actuación del Estado. Primer nivel: conciliación, persuasión, arbitraje, cooptación, sin recurrir al uso de la fuerza. Segundo nivel: patrullaje, uso de armas leves, sin recurso a la fuerza militar. Tercer nivel: formaciones paramilitares: guardia Nacional (Estados Unidos), Gendarmería (Argentina), Força Nacional de Segurança (Brasil), incluyéndose aquí el uso eventual y localizado de tropas del ejército

(Operaciones Rio I y II, en Rio de Janeiro); Cuarto nivel: represión militar con uso de tropas federales. Ejemplo: el uso del ejército y de la Gendarmería para la represión del *Cordobazo* (Córdoba, Argentina, 1969).

El uso de las fuerzas armadas constituye uno de los extremos de la fuerza física, y el más importante medio de acción no contractual en que se funda la legitimidad del Estado. Muy utilizado en el ámbito del capitalismo periférico, no deja de estar también presente en el centro, como en los casos de Little Rock (Arkansas, 1959) durante el gobierno de Eisenhower, y del control policial por parte del ejército inglés en Irlanda del Norte. La crisis canadiense de octubre de 1970 durante el gobierno del Primer Ministro Pierre Trudeau implicó en la utilización del *War Measures Act* y en el despliegue del ejército en la provincia de Québec y en la capital Ottawa (Monjardet, 2003: 37). La renuencia tanto de las fuerzas armadas como de los gobiernos en la utilización de este recurso es obvia, ya que implica no solamente que se ha verificado el fracaso de los recursos anteriores como la posibilidad de un desgaste sistemático y de los inexorables rendimientos decrecientes en caso de que la intervención sea repetida.¹⁸ Es en el segundo nivel, el del patrullaje, en el que se registraron, y continúan a registrarse los cambios más importantes en relación al modelo clásico, con el ingreso en masa de la seguridad privada, en las diferentes funciones señaladas arriba.

¹⁷ Esta clasificación sigue (Mann, 1993, quien declaradamente se inspira en Clive Emsley. (Emsley, 1983. *Policing and Its Context, 1750-1870*. London, Macmillan).

¹⁸ Los casos de la Operaciones Rio I y Rio II son ejemplos de este punto. En la última intervención del ejército en la ciudad de Rio de Janeiro, se produjo la muerte de un profesor, que, por descuido o por miedo o por cualquier otra razón, intentó pasar por un bloqueo, provocando la reacción de los soldados.

En el caso de Brasil, para eximir la participación del ejército en el nivel tres, aunque sea en forma tónica y coyuntural (como en el caso de las Operaciones Rio I y II, que se iniciaron en 1994), el gobierno da Silva creó por Medida Provisoria 345/07 la Força Nacional de Segurança,¹⁹ como parte de un proyecto de cooperación federativa en el ámbito de la seguridad pública. Incluye atribuciones como el patrullaje ostensivo y el cumplimiento de mandatos de prisión. Su empleo apunta a áreas en las cuales la presencia de los Estados está seriamente cuestionada, como por ejemplo en las villas miserias de Rio de Janeiro o en la frontera agrícola del Estado de Pará (donde fue asesinada por pistoleros a sueldo la monja americano-brasileña Dorothy Stang en febrero de 2005).

Esta Força Nacional de Segurança Pública es la materialización de las “Fuerzas de Tareas” propuestas durante el gobierno Cardoso para actuar contra la violencia y el crimen organizado, como una forma de superar las limitaciones constitucionales y políticas para la

implementación de una política federal y estatal de seguridad pública (Dellasoppa y Branco, 2004). Una primera experiencia fue realizada en Rio de Janeiro después de secuestro, tortura y asesinato del periodista de la Rede Globo Arcanjo Lopes do Nascimento, conocido como Tim Lopes. Lopes desapareció el 2 de junio de 2002, mientras realizaba un reportaje en el complejo de *favelas* conocido como “Morro do Alemão”, entonces controlado por el grupo del traficante del Comando Vermelho conocido como “Elias Maluco”. Pero después de la prisión de Elias Maluco por parte de la Policía Civil de Rio de Janeiro, el complejo proceso de institucionalización de las “Forças Tarefa” se volvió más lento, tanto en el Estado de Rio de Janeiro como en de Espírito Santo, lugares adonde estaba destinada prioritariamente su uso, para el combate al tráfico de drogas y a fracciones criminales organizadas.²⁰ En primer lugar, por la dilución de las responsabilidades entre los Estados y la Federación, lo que rápidamente se tradujo en una falta de medidas legales

¹⁹ “La Cámara de Diputados aprueba la MP –Medida Provisoria– de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública. La Cámara terminó hoy el análisis de la MP 345/07, que autoriza la cooperación interprovincial en el ámbito de la seguridad pública y reglamenta la Fuerza Nacional de Seguridad (...) autoriza al Ejecutivo a firmar acuerdos con los Estados y el Distrito Federal para ejecutar actividades y servicios relacionados a la seguridad pública en el ámbito de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública. (...) Otros motivos para la realización del convenio son el patrullaje, la ejecución de pedidos de prisión, el cumplimiento de órdenes de liberación de presos, guardia, vigilancia y custodia de presos, servicios técnicos y peritajes y el registro de delitos. (...) Consolidada - 19/04/2007 19h24. *Portal da Câmara*: <http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=101763> (12/03/2008)

²⁰ Experiencias anteriores como éstas muestran las complejas relaciones entre el Gobierno Federal, los Estados, el Ejército, las Policías locales y la FNS. Por ejemplo: “VITÓRIA –Espírito Santo. Con 150

policías de elite de seis estados, la Fuerza Nacional de Seguridad desembarcó en Vitória para apoyar al gobierno provincial en el combate al crimen organizado y debe comenzar a ocupar puestos estratégicos del Gran Vitória a partir de mañana. Los hombres llegaron con armamento propio y van a actuar en el patrullaje en la región del Gran Vitória, combatiendo principalmente el tráfico de drogas. Las tropas de Ejército, que están en las calles y las terminales de ómnibus desde hace 11 días, van a comenzar a dejar el Estado gradualmente. A pesar que llega para sustituir a los soldados, la FNS no va a realizar la seguridad del transporte colectivo, que tuvo 10 ómnibus incendiados en cuatro días. Esta tarea desde ayer está a cargo de una guardia particular contratada por el gobierno del Estado. (...) Rio de Janeiro no participa (de las acciones de la FNS, (EED)) porque todavía no adhirió al Sistema Único de Seguridad Pública.” (“Força nacional combaterá narcotráfico em Vitória”. *O Globo*, 01/12/2004) (Subrayados EED)

necesarias para su implementación, y, finalmente, por la incapacidad, dificultades y falta de voluntad política del gobierno Cardoso para implementar la propuesta, en un contexto de crecientes dificultades presupuestarias.²¹

Ex-secretarios de Seguridad o de Derechos Humanos ya adelantaron su opinión de que el empleo de la actual “Força Nacional” por parte del gobierno del Partido dos Trabalhadores no conseguirá alcanzar sus objetivos, como ya habían señalado en relación a las “Fuerzas de tareas” propuestas durante el gobierno Cardoso, fundamentalmente por causa de las limitaciones constitucionales, el corporativismo de las instituciones policiales estatales y los intereses políticos en juego. En otro texto, (Dellasoppa y Branco, 2004), analizamos las características de esta propuesta en términos de regulación en el área de la seguridad pública y de este tipo de planificación y regulación, que debe operar en el contexto de democracias administradas por fuerzas políticas y corporaciones que visualizan políticas populistas y clientelistas *como las únicas posibles* en términos de eficiencia de resultados.²² Posteriormente, la Fuerza Nacional tuvo un papel importante durante los Juegos Panamerica-

nos de 2007 en Rio de Janeiro, pero se retiró después del término de los juegos y solamente parte de sus equipos –no sus integrantes– permanecieron en el Estado.

Hipótesis 4: En el contexto de los cambios experimentados en el mundo en los últimos treinta años, se configura una tendencia que confiere un carácter cada vez menos ideológico a las respuestas y regulaciones implementadas y/o propuestas por los gobiernos y fuerzas políticas en relación a los problemas de seguridad pública.

Cuando se analizan las respuestas recientes a los problemas colocados por el aumento de los índices de criminalidad, y por la actitud de la población relacionada con la percepción de esta situación, se observa en muchos casos por parte de las autoridades políticas que instrumentalizan la policía, una fuerte tendencia al isomorfismo en las respuestas. En Brasil esto se verifica a todos los niveles posibles, sea el federal, estatal o municipal. La observación empírica de la regulación pública indica que, de manera habitual, las políticas de seguridad pública son formuladas por autoridades políticas que por lo general carecen de competencia técnica

²¹ “El Comandante de la Policía Militar, Renato Hottz, dijo ayer durante entrevista al telediario “Bom DIA Brasil” de la Rede Globo, que la fuerza de tareas que debería combatir el crimen organizado se diluyó por cuestiones de falta de voluntad política. Para él, deben ser adoptadas en Rio de Janeiro otras acciones en el ámbito político.” (“El Comandante de la Policía Militar afirma que la cuestión política diluyó la fuerza de tareas”: *O Globo On-line*, Rio, 26 de Fevereiro de 2003).

²² “En una reunión en el Palacio Anchieta, sede de la gobernación de Espírito Santo, (el gobernador) Hartung y Luiz Fernando rechazaron las críticas de

dos ex secretarios nacionales de seguridad, Luiz Eduardo Soares y el Coronel José Vicente. Luiz Eduardo dijo que el empleo de la Fuerza no va a resolver el problema. El coronel fue más contundente, afirmando que el uso de la Fuerza es una jugada de marketing y un fiasco anticipado. Hartung contestó diciendo que el Coronel no sabe lo que está ocurriendo y no conoce las circunstancias que llevaron a pedir la ayuda de la Fuerza Nacional. “Es una opinión con poco conocimiento de la realidad- dijo Hartung.” (*Folha de São Paulo*, São Paulo, domingo, 28 de noviembre de 2004): <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2811200406.htm> (04/12/2004).

para formularlas, de manera que deben recurrir al auxilio de “especialistas”, o de comisiones *ad-hoc* cuando el problema es formulado en términos más ambiciosos –como en una plataforma electoral– pero no necesariamente más efectivos.²³ Brasil se integra en una realidad mundial, si observamos los Informes Katzenbach & Scarman en Inglaterra, o los equivalentes Informes Peyrefitte, Belogey, Bonnemaïson, Erbès, Brodry, etc. en Francia (Monjardet, 2003: 248). Paralelamente a esa reformulación contemporánea en el ámbito de la regulación política de la seguridad pública, se observa también una fuerte continuidad entre las formulaciones de la “derecha”, del “centro” y de la “izquierda”. Conviene aquí recordar, aún tratándose de un lugar común, el (casi) total vaciamiento de los términos “izquierda” y “derecha”, proceso que se inicia en la década de 1990 y se profundiza en el presente, por lo menos en el caso de Brasil para las fuerzas políticamente significativas. Ya al final del siglo XX, “ley y orden” había pasado a ser un conjunto de conceptos incorporados al patrimonio de las “izquierdas”, aún considerando el amplio abanico de significados que esta calificación implica.²⁴ Una diferencia que debe ser todavía contabilizada en el plano de los discursos es la presencia en el discurso de la derecha de los conceptos del “populismo

punitivo” (Bottoms, 1995), mientras que el discurso de la izquierda afirma de forma genérica que problema de la regulación de la seguridad pública depende de combinación de políticas específicas pero también sociales a largo plazo, sin descartar niveles de represión coyunturales elevados en casos específicos.

Esta orientación ha fundamentado la aplicación de niveles mayores de represión – como el uso de la Força Nacional– inicialmente *a pedido* dos Estados, o actualmente fundamentada en la MP (Medida Provisoria) 345/07, lo que refleja la peculiar configuración política del Brasil, y el fuerte carácter estatal (provincial) de la punta de represión al crimen. Las fuerzas policiales están subordinadas a una autoridad política, y en el caso de Brasil esta autoridad es *provincial*, multiplicada por 27 tanto en el caso de la Policía Civil como de la Policía Militar. Esta especificidad brasileña marca una diferencia importante con casos como el de Francia, por ejemplo, donde no solamente la policía se puede considerar como ejemplo destacado de uno de los “aparatos del Estado”, sino que la propia seguridad pública debería ser considerada como una “prerrogativa regalista” del Estado (Monjardet, 2003: 35), y todavía de un Estado Federal centralizado por implicación directa.

²³ Sobre el tema de los Planes de Seguridad Pública en el Brasil, véase Dellasoppa y Branco (2004).

²⁴ “Ley y orden un ‘concepto’ de izquierda? Sí, afirma un imperturbable Jean-Pierre Chevènement, Ministro del Interior de Francia y ferviente hombre de izquierda, porque en la Declaración de los Derechos del Hombre [1789] el derecho fundamental a la seguridad es colocado a la par con la libertad. Sí, añade Jospin, el Primer Ministro Socialista, porque ‘un ciudadano cuya seguridad no está garantida no puede ejercer su derecho a la libertad.’ Y sí nuevamente, afirma Jospin, porque todos tienen derecho

a igual protección de la ley, mientras que frecuentemente son los pobres en las áreas más degradadas los que más sufren por la criminalidad. La ha tomado más tiempo que a la mayoría a la tradicionalmente permisiva izquierda francesa llegar a esta conclusión, tomada en nombre del recientemente adoptado ‘realismo de izquierda’ de Jospin; y, con la extrema derecha del Frente Nacional en sus talones, el gobierno ahora proclama que ley y orden es su prioridad principal, apenas atrás de crear empleos.” (France. Crime-busting.: *The Economist* print edition. Oct 30th 1997).

La visión de izquierda de que la cuestión de la seguridad pública debe ser encarada en el largo plazo y acompañada de políticas públicas de generación de empleos y redistribución de ingresos, está condicionada por las articulaciones políticas necesarias entre el poder federal y los poderes provinciales.²⁵ También, atropellada por los hechos, específicamente por aquellos que, por su magnitud o brutalidad, acaban impactando muy fuertemente la opinión pública. Los ataques de la fracción PCC –Primero Comando de la Capital– en São Paulo, otros semejantes en Rio de Janeiro y la brutal muerte de un niño en un robo de vehículo en esta última ciudad, ciertamente crearon un clima entre la clase política que influyó la aprobación de la medida provisoria MP 345/07.²⁶

Estas afirmaciones deben ser evaluadas tomando en cuenta la compleja relación existente en el caso de Rio de Janeiro (y en otros

Estados de Brasil) entre el crimen organizado, la criminalidad “de ruptura” (Sutherland, 1978) y la pequeña criminalidad, que está relacionada con la ocasión, la oportunidad, y que se acentúa cuando un tejido social se desgarrar y las normas no son más transmitidas o aceptables para la sobre vivencia.²⁷ En el caso brasileño la corrupción endémica de las instituciones— so se trata apenas de la policía —interviene para aumentar la complejidad que debe enfrentar la regulación. Se hacen necesarias respuestas diferentes para lógicas y formas de operación criminales diferentes, lo que, no aparece claro en los discursos oficiales, marcados por la necesidad de operar políticamente con estas variables.

Hipótesis 5. El énfasis puesto por las autoridades políticas en la prevención y resolución de intangibles coloca para la policía un problema sin solución posible en

²⁵ “En visita a Rio de Janeiro, el Ministro jefe de la Casa Civil, José Dirceu, dijo que el problema de la violencia en Rio preocupa a Brasilia: ‘Por estar en Rio, no quiero dejar de decir que es un problema grave y también que el Presidente ya nos orientó para que nos concentremos en la cuestión de la seguridad pública. Es un problema que no se resuelve a corto plazo. Tiene que ser combinado con la creación de empleos, de programas sociales.’ Dirceu también destacó que la venida de la Fuerza Nacional de Seguridad depende de un pedido del gobierno del Estado: ‘La orientación del Presidente a los ministros en el área de seguridad es de dar todo apoyo a los estados.’” (“Vinda de força federal depende de pedido”. *O Globo*, 01/12/2004. p.16)

²⁶ Nos referimos aquí al “Caso João Hélio”, ocurrido en Rio de Janeiro el 7 de febrero de 2007. Este niño, de siete años, fue arrastrado por siete kilómetros colgado de su cinturón de seguridad por los ladrones que acababan de robar el coche de su madre, muriendo destrozado. El caso provocó una onda de estupor e indignación. Los culpables, jóvenes entre 16 y 20 años, fueron detenidos por la policía menos de ocho horas después del hecho, juzgados y condenados.

Este hecho fue la gota de agua coyuntural en Rio de Janeiro por haber ocurrido apenas dos meses después de los ataques ocurridos en la madrugada del 28 de diciembre de 2006 por parte de fracciones criminales ligadas al tráfico de drogas que tuvieron un saldo de 20 muertos y 32 heridos, en su mayoría civiles. Fue famoso el mensaje dejado por los atacantes “Un Río de Sangre”, al lado de una cabina policial, uno de los blancos del ataque y donde una madre murió en los brazos de su hijo de seis años. Resulta importante destacar que, más de un año después del hecho que fue calificado por el Presidente Luiz Ignacio Lula da Silva de “terrorista” ninguna de las 19 investigaciones iniciadas había producido resultados. *Jornal O Dia*: 29/12/2007 “Ataques de 28 de dezembro, classificados como terrorismo, até hoje não têm solução.”

²⁷ El caso de la Argentina posterior al gobierno de De la Rúa y el aumento que siguió de los indicadores de criminalidad, incluyendo los de homicidios y muertes de policías, son un ejemplo de este tipo de crisis coyuntural de una sociedad. Aquí se trata de una criminalidad “de disolución”. (Monjardet, 2003: 255).

términos de acciones de regulación, lo que conduce a las diferentes instituciones, fuerzas políticas, y fundamentalmente a las policías a implementar estrategias de distribución social de responsabilidades.

En el caso de Brasil, esta situación se origina en las ambigüedades de la propia Constitución de la República Federativa de Brasil – CRFB–: “Art. 144. *La seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos,...*” (Constitución da República Federativa do Brasil, 1988). Como se puede observar, el mencionado artículo de la Constitución no establece una definición expresa e inequívoca del concepto de “seguridad”, ni tampoco de “responsabilidad”, que es atribuida a “todos” (¿los ciudadanos, los grupos, las organizaciones de la sociedad civil?) en el doble carácter de derecho y responsabilidad.²⁸ Esta formulación coloca las bases para la fragmentación del monopolio de la violencia legítima, así como legitima la existencia de 55 fuerzas policiales, incluyendo las provinciales y la federal. Obviamente el simple hecho de la fragmentación no es explicación suficiente para los problemas existentes, ya que otros países administran una

fragmentación mucho mayor (Estados Unidos, por ejemplo). Las acciones de represión y sus prioridades son colocadas en debate externo o con la participación de terceros. (Monjardet, 2003: 256). Por lo tanto, debemos buscar en otra parte las raíces de la ineficiencia y de la corrupción del sistema de seguridad pública y justicia criminal en el Brasil, que potencializan la fragmentación y los intereses corporativos.

Algunas décadas atrás podría argumentarse que la eficiencia de una policía podía ser medida por sus índices de resolución de crímenes. Esto se aplicaría en el caso de la Policía Civil de Brasil, por ejemplo, que es una policía de investigación judicial. Pero en los últimos años estos índices se han tornado crecientemente problemáticos para todas las policías del mundo, incluyendo las de los países desarrollados.²⁹ Estamos hablando de índices bajos de resolución para los crímenes *comunicados a la policía*. Esta situación, que cuestiona severamente la eficiencia de una fuerza policial, es mucho más grave en el Brasil, y específicamente en el Estado de Rio de Janeiro, donde apenas *un homicidio* de cada diez es resuelto. Además, a este hecho hay que adicionar el de que la

²⁸ “Responsabilidad” es un concepto polisémico, y no se aclara en cual(es) significado(s) está siendo utilizado, y tampoco es cualificado. El Diccionario de la Real Academia registra cuatro acepciones, siendo que una de ellas es “Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”. O sea que, de forma general, se presupone la posibilidad de la acción con conocimiento de causa. Las relaciones entre Estado y sociedad civil ya estaban confusas en Brasil con anterioridad al texto constitucional, pero considero que esta situación es muy evidente en el caso de la seguridad pública, y producto de la concepción general que se evidencia en la Constitución de 1988.

²⁹ “Para algunos, el crecimiento en el sector de la seguridad privada ha sido una reacción al fracaso de una policía pública “fuera de moda” para controlar la criminalidad en los países post-industrializados. La policía soluciona apenas un quinto de los crímenes denunciados en Estados Unidos, en Gran Bretaña, un cuarto, en Canadá, un sexto. Los países ricos han reaccionado aumentando el número de las policías públicas: el crecimiento de la seguridad privada no se ha producido a expensas de la policía pública.” (*Welcome to the new world of private security*. From *The Economist* print edition. Apr 17th 1997.)

impunidad y los defectos del sistema de justicia criminal reducirán todavía más el porcentaje de los efectivamente condenados, lo que, para la opinión pública significa en la práctica que apenas los pobres podrán ser encontrados en las en prisiones.³⁰ Los bajos índices de resolución constituyen un punto de fragilidad de las policías, no tanto en relación al público como en relación a su posición institucional frente a otras instituciones, en el ya citado juego de distribución de responsabilidades. Este punto es asumido hasta por los representantes de la “ley y el orden”, cuando adoptan el punto de vista de la regulación inspirada en la eficiencia medida según parámetros de resultados empresariales, como en el caso del Partido Conservador en Inglaterra.

Pero los problemas de vulnerabilidad no terminan por ahí. Sabemos que son muy diferentes los índices de criminalidad, la probabilidad estadística de llegar a convertirse uno mismo en víctima y el *miedo* de ser víc-

tima de algún tipo de crimen. Dependiendo del tipo de crimen, la relación entre miedo y probabilidad típica oscila entre 10:1 y 5:1).³¹

Dado el complejo carácter del “nivel de miedo al crimen”, parecería poco razonable colocar esa variable como indicadora de la calidad de la actuación de una fuerza policial. Sin embargo, a partir de los cambios recientes en las relaciones entre política y medios, y de la consideración por parte de la operación política de los contenidos mediáticos y las percepciones de la realidad en un plano de igualdad con lo que algunas décadas atrás hubiera sido considerado “la realidad”, ese indicador pasó no apenas a ser llevado en cuenta como a ser considerado de la mayor importancia. Esta es una tendencia mundial, válida para países desarrollados o no. Podría ser descrita como una tendencia a la hiperpoliticización con base en estimaciones de las reacciones subjetivas a los fenómenos sociales. Colocar este tipo de exigencias para las instituciones policiales parece totalmen-

³⁰ “Apenas alrededor de uno en cada diez asesinatos es resuelto por la policía, y los índices para otros crímenes son insignificantes. Cuando cae un pez gordo, este se las arregla para sobornar para quedar en libertad o consigue que sus abogados hagan que el caso se arrastre durante años.” (“Getting away with murder”. From *The Economist* print edition. Feb 20th 2003)

³¹ Sobre esta cuestión, podemos observar el tratamiento dado por un medio a una encuesta realizada por la Internet. Nótese que no se presentan los detalles técnicos, pero se puede deducir que se limita a una muestra localizada entre los sectores más favorecidos económicamente, mayoría en el uso de la red. Sin embargo, los resultados pueden calificarse como “habituales” para este tipo de cuestión.

Encuesta:

¿Usted confía en la Policía de Rio de Janeiro?

› Sí, con excepción de algunos, los policías, en su mayoría, son honestos:

■ 13.07%

› No, la corrupción y la brutalidad están generalizadas en la Policía de Rio de Janeiro.

■ 86.93%

¿Usted evita salir a la noche por causa de la violencia?

› Sí, no hay más lugares seguros en Rio de Janeiro.

■ 87.16%

› No, la violencia no es tan grande como se afirma.

■ 12.84%

<http://oglobo.globo.com/> (03/08/2004).

te fuera de propósito, excepto para los políticos.³² Además, en algunos países latinoamericanos, entre los que se incluye el Brasil, la policía misma es una fuente de miedo e inseguridad para importantes grupos de ciudadanos, especialmente los más pobres. Difícilmente, contrariamente a lo sugerido para los países desarrollados, la policía podría encarar con credibilidad una acción de “relaciones públicas” con el objetivo de disminuir el sentimiento subjetivo de miedo. Por lo menos mientras ella misma continúe como una de las causas de ese sentimiento.³³

Recordando la ley de rendimientos decrecientes aplicada a las acciones de regulación repetidas en el ámbito de la seguridad pública, parece previsible el resultado de su aplicación el caso de las inversiones destinadas a influenciar variables subjetivas. Así,

³² “...Ha aumentado el número de personas que se preocupan cuando caminan a la noche por las calles y que perciben la falta de orden público en sus barrios. Para un gobierno que se preocupa tanto con las percepciones como con la realidad, esto es un problema, y el gobierno lo ha transformado en un problema para la policía. Los niveles de temor son usados ahora como “los mejores indicadores de desempeño”, lo que significa que la policía debe observarlos y pensar en formas de mantener las personas calmas. Para el futuro próximo, deben esperarse muchos conversos a la “agenda del reaseguro” y a la doctrina de “colocar más policía en la calle” (...) “Dada la naturaleza intangible y compleja del miedo al crimen, parece poco razonable esperar que la policía lo calme. Tratar de hacerlo puede además resultar contraproducente. Al final, la forma más fácil de reducir el miedo al crimen no es bajar los índices de criminalidad, sino convencer a las personas de que difícilmente las cosas malas les pasen a ellos. A primera vista, esto parece razonable, pero lleva aparejado el riesgo de transformar a la policía en una agencia de relaciones públicas y de bajar las defensas naturales de las personas contra el crimen.” (Crime: Fear itself. From *The Economist* print edition. Jul. 17th. 2003).

³³ “Los latinoamericanos consideran a sus policías

aparece más una vez expuesta la posición de la policía como un institución “que debe mostrar resultados”. La policía debe, en este contexto, articular un discurso que pueda competir en pie de igualdad con los de las otras instituciones y empujar para otros su responsabilidad, o por lo menos hacer evidente que se trata de una responsabilidad compartida, con la familia, escuela, poder judicial, gobiernos provinciales, municipales y federal sociedad civil, etc. Esta situación es parte de una tendencia mundial, con resultados y expresiones diferentes según los países.³⁴ La estrategia de “distribución social de responsabilidades” se realiza en Brasil como parte del complejo juego de alianzas políticas en los diferentes niveles, donde se multiplican los actores político-partidarios, sociales y corporativos.

como parte del problema, no de la solución. En la encuesta de Latinobarómetro de este año, en 18 países, apenas una de cada respuesta indicaba confianza en la policía (Chile es una excepción, con 60% de respuestas de confianza en la policía). Y con razón, ya que la policía es demasiado frecuentemente abusadora, corrupta e incompetente —o aún criminal.” (*Crime and policing in Latin America. The battle for safer streets*. Mexico City and São Paulo. From *The Economist*. Print edition, Sep. 30th. 2004).

³⁴ Monjardet (2003: 256) analiza la vulnerabilidad de la policía en el caso de Francia y la consiguiente necesidad de “dividir las responsabilidades”. “Asumiendo la responsabilidad exclusiva por la represión, la policía se torna vulnerable a las críticas con base en la eficacia: los índices de solución de casos son irrisorios y la criminalidad no para de aumentar”. El informe Bonnemaison (1982), supuestamente elaborado “desde la izquierda”, coloca a todos (familia, escuela, jueces, políticos, “sociedad civil”, etc.) contra la pared. Como nota Monjardet, hay que tener en cuenta que los principios de la estrategia de Bonnemaison —rechazados por la policía francesa— corresponden a los fundamentos de la “policía de comunidad” en los Estados Unidos.

Hipótesis 6. Las instituciones policiales colocan para el Estado un problema de regulación. Además del problema intrínseco de regulación de una institución que no goza de la confianza de los ciudadanos, se manifiesta la complicación de que es probablemente inútil intentar regular un sistema social cuando los más importantes que hacen parte de su entorno continúan desregulados.

La confiabilidad (*Vertrauen, trust*)³⁵ es adoptada en este trabajo como una medida aproximada del desorden (desregulación) de un sistema social o institución. La operación del código confianza/desconfianza en relación a una institución nos permite apreciar, aunque sea en forma limitada, su grado de transparencia, y podemos postular que existe una relación entre la experiencia social anterior en relación con esa institución/sistema referente al comportamiento según las reglas legales formales (*compliance*) o con su desvío más o menos sistemático (Donolo, 2001).

En el caso de Brasil, las instituciones policiales, así como otras instituciones fundamentales (poder judicial, gobierno) y sistemas (político) directamente relacionados, obtienen sistemáticamente en las encuestas de opinión índices muy bajos de confianza.³⁶ Por ejemplo, el poder judicial apenas goza de la confianza de 32% de los entrevistados; la policía, el 30%; los gobiernos, el 11%; y los partidos políticos, al final de todo, cierran la lista con apenas 6% de los entrevistados manifestando confianza en ellos.

El caso del poder judicial es sinérgicamente grave, por encontrarse formando parte, junto con las policías, del sistema brasileño de justicia criminal. La OAB—Ordem dos Advogados do Brasil—difundió en noviembre de 2003 el resultado de una encuesta—realizada por Toledo & Asociados—sobre la confianza declarada de la población en varias instituciones del Brasil. De las siete instituciones sobre las cuales se realizaba la encuesta, el poder judicial ocupó, con un escueto índice de 12%, la penúltima posición en el ítem “con-

³⁵ La palabra “*Vertrauen*” (se traduce para el inglés como “*trust/trustfulness*”). (Ver Giddens, 1993:39), puede ser traducida al español como fiabilidad. Luhmann considera a la fiabilidad (*trust*) como un mecanismo fundamental para la reducción de la complejidad social, y hace una diferencia con “confianza”. La “fiabilidad” supone el conocimiento de las circunstancias en las cuales el riesgo está implicado, en tanto que, para Luhmann, la confianza, no. En el caso de las encuestas, habría que evaluar hasta que punto do ciudadanos evalúan el riesgo, por ejemplo, de ir a registrar la queja por un delito en una comisaría. La ausencia de la fiabilidad, por lo tanto, implica directamente en la posible inexistencia de la posibilidad de regulación satisfactoria del sistema de seguridad por parte del sistema político. Pero, si consideramos el ambiente del sistema, que incluye al sistema político, encontramos una

falta de fiabilidad también y más grave en este caso, lo que coloca una dificultad extra.

³⁶ “Una encuesta realizada en 2003 por la Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo (FIA/USP), (...) muestra el grado de confianza de los brasileños en las principales instituciones del país. (...) La familia es la institución que mantiene el primer lugar de la tabla, con un índice de confianza de 94%. En seguida, con 93%, vienen los Correos, (...) en tercer lugar, los bomberos, con 92%. Atrás con menos de 75%, siguen, en este orden, la Iglesia, las Fuerzas Armadas, los artistas, la radio (62%), la televisión (55%), y la prensa (46%). En los últimos lugares están el Poder Judicial, con apenas 32%, la policía, con 30%, los gobiernos, con 11%, y, cerrando la tabla, los políticos, con apenas 6% (...) (A confiança nas instituições.” <http://www.an.com.br/2001/mai/30/Oopi.htm> (04/12/2004).

fianza total”, superando apenas al Congreso Nacional (o sea, al sistema político). 49,7% de la población desconfía totalmente o en parte del poder judicial. Cuando se comparan estos resultados con los del Correo, una institución en la cual el 93% de la población confía, aparece claro el grado de desregulación/desorden que opera en esos sistemas e instituciones. Infelizmente, el poder judicial figura entre los sistemas pertenecientes al entorno con las cuales las policías mantienen una relación de transacciones importantes en la frontera, como suele ser colocado, lo que no es el caso del Correo.

Dado el carácter constitucional del ordenamiento funcional de las fuerzas policiales en Brasil, las acciones de regulación de las instituciones policiales deben tener su origen en el sistema político, que, como observado, también se encuentra actualmente sometido a profundos procesos de desregulación y de anti-regulación. Se considera que existe anti-regulación (Donolo, 2001) cuando en diferentes arenas, sistemas sociales, mercados y otros ámbitos de acción social, se construye e impone la incertidumbre sobre el derecho aplicable, y hay una costura oportunista de acuerdos y transacciones –fácilmente observable entre las fuerzas políticas–, un mercado de reglas (lo que en Brasil se suele ejemplificar con la expresión “Dando, se recibe”), externalidades negativas fuera de control³⁷ y falta de confianza en las instituciones. Hay ciertos tipos de actividades ilícitas, como el crimen organizado, por ejemplo, que dependen de las ventajas de operar en contextos sociales caracterizados por la anti-regulación endémica a diferentes niveles, implicando di-

versos actores económicos, políticos e institucionales, lo que acaba creando un circuito perverso difícil de desmontar.

En relación con el problema de regulación de las instituciones policiales, –pero no solamente en este caso– es necesario llevar en cuenta una consecuencia importante: es una ilusión creer que existan áreas de regulación para las que puedan ser colocados como hipótesis niveles mínimos de regulación. (Más adelante veremos el tema del nivel mínimo como satisfacción mínima del regulador). Lo que ocurre en estos casos *es que el nivel mínimo y el máximo prácticamente coinciden*, dado el grado de desregulación del sistema (Donolo, 2001: 16). Este es el caso de las policías, como también de las demás instituciones que integran el sistema brasileño de justicia criminal, lo que explica los resultados siempre magros obtenidos por los intentos de regulación.

Al mismo tiempo, y para complicar todavía más el problema, ocurre que los temas (sistemas, instituciones, reglas) objeto de regulación son al mismo tiempo cada vez más técnicas en relación al número de los *stakeholders* y de sus relaciones, proceso que se potencializó con el acelerado movimiento hacia la globalización que el mundo experimentó en los últimos treinta años. Tanto la criminalidad como las instituciones policiales son afectadas por este proceso, que produce un aumento y una diferenciación creciente de niveles entre lo local/nacional/global, incorporando diferencias y complejidad y disminuyendo los tiempos de reacción para la implementación de la reglamentación.

³⁷ Las externalidades son los costos sufridos por terceros (ajenos a) una transacción. Estos terceros afectados *son habitualmente ignorados por los partici-*

pantes en la transacción, situación habitual en los tipos de sistemas/instituciones/actores que estamos considerando.

Hipótesis 7. Tanto en la práctica de la regulación de las instituciones policiales como en el planeamiento de la operación de estas, los reguladores, enfrentados a un problema específico, eligen la primera solución que alcanza o supera el nivel mínimo de satisfacción que consideran aceptable.

Usualmente los planificadores presentan sus propuestas de regulación con base en una concepción sinóptica de la resolución de los problemas a ser atacados (y resueltos, por lo menos en la expectativa de algunos planificadores). Debemos observar la racionalidad subyacente e este método: “Datos, diagnóstico, planeamiento, implementación, evaluación, corrección”. A juzgar por las propuestas de los planificadores, pareciera que bastarían un buen diagnóstico, principios racionales y adecuados, voluntad y capital políticos, para que se materialicen políticas de regulación racionalmente adecuadas y con amplio apoyo para combatir y controlar el enemigo común, la violencia. Que podrá llevar a suponer/proponer que un plano podrá imponerse como regulación adecuada a una realidad altamente compleja por la fuerza de esta racionalidad? O que bastarán esos elementos para iniciar la constitución de una acción colectiva, como parece sugerir y anhelar el Art. 144 de la CRFB?

Una de las características de las propuestas reguladoras en este ámbito es la presentación de las “racionalidades de bajo rendimiento” que operan en las ciencias sociales, en la sociedad o en la política tuvieran, como si, súbitamente, hubieran decantado en un conjunto de políticas que, se espera, vengán a corregir el deterioro endémico del sector en los últimos treinta años. Se trata de una ficción política fundada apenas en la perspectiva de tratamiento político mediático de la coyuntura.

Los planes de regulación indican múltiples actores —políticos e instituciones de los diversos niveles de la administración— que deben colocar en la práctica las acciones indicadas por la planificación según los moldes racionales indicados arriba. Pero aquí debemos tener en cuenta uno de los resultados más generales de la teoría de las organizaciones: las múltiples organizaciones afectadas las van a implementar *según sus propios objetivos, que producen sistemáticamente una “relectura” de los objetivos determinados por la racionalidad sinóptica.*

Esta concepción se encuadra dentro de una teoría de las organizaciones que considera que frecuentemente las organizaciones no tienen propiamente objetivos claramente definidos, más allá de su propia continuidad como organización, *sino que están siempre en busca de objetivos* (Drucker, 1996). Instituciones gubernamentales, muchas ONGs y hasta muchas empresas podrían caber en esta descripción, así como las Policías en Brasil, y seguramente la Policía Civil, históricamente fragmentadas y sin unidad de acción, y muchas veces, sin unidad de comando. Aún así, las organizaciones operan como una instancia que limita los márgenes de libertad de los múltiples actores que operan en su interior, reduciendo sus posibilidades reales de negociación y de resolución de los problemas de cooperación (Crozier, 1977: 54), lo que crea complicaciones adicionales para el desarrollo de una acción colectiva. En este contexto, la acción de la institución o la acción colectiva en el interior de los actores se desarrolla en forma determinada por una *racionalidad limitada*, de acuerdo al concepto formulado el siglo pasado por March e Simon (March e Simon: 1958). No existe, en la práctica, por parte de los actores e organizaciones la capacidad de búsqueda sinóptica de

la mejor solución para un problema determinado: no existe, por lo tanto, capacidad de optimización. *En la práctica, los actores eligen la primera solución para un problema específico que alcanza o supera su requerimiento mínimo de satisfacción.* En otro texto, (Dellasoppa y Branco, 2004) analizamos en detalle estas situaciones en relación con los planes de seguridad pública.

En el complejo camino que debe recorrer la regulación en el área de la seguridad pública en el Brasil, los actores corporativos adoptan generalmente una actitud renuente a los cambios, y de defensa –constitucional– de sus privilegios corporativos adquiridos, de forma que, frente a los cambios, prevalece la lógica del *free rider*. Las regulaciones no tienen frecuentemente el consenso de los regulados/afectados: por eso se opta muchas veces por una salida tecnocrática, (*substancialización de los recursos*³⁸) a un proceso de decisiones políticamente costoso. Al final, los equipos, si bien no son políticamente neutros, por lo menos hasta ahora no son capaces de articular estrategias de contestación.

Un último punto que vale la pena señalar es el problema del tiempo, de los plazos. En cuanto tiempo un proyecto de largo plazo podrá proponer reducir la violencia, digamos, a los indicadores de los Estados Unidos? Cuanto tiempo será necesario para reformar las instituciones políticas, el poder judicial, el sistema político? No hay modelo

racional alguno que nos pueda dar una respuesta, siquiera probable, porque no hay consenso sobre los contenidos a ser adoptados por estas reformas entre los diferentes y muy numerosos *stakeholders*. En casos limitados –las ciencias naturales, la economía con limitaciones– donde un modelo de racionalidad puede ser aplicado con resultados razonablemente consistentes, el tiempo es una variable fundamental. En el caso de la política, que no se encuadra en las racionalidades anteriores, el tiempo juega en el sentido de amplificar los resultados no esperados, y los planes son aplastados contra el presente, al punto de tener muchas veces apenas *un valor a ser negociado*. Entre las sorpresas del futuro, generalmente ocurre que los cambios gerenciales y la aún la propia racionalización de recursos no produzcan los resultados esperados.

Hipótesis 8: En las últimas dos décadas, se profundiza la privatización de la seguridad pública en el Estado de Río de Janeiro. Esta evolución, que incluye la organización de milicias de policiales para la venta de seguridad en diversas regiones de Río de Janeiro, se encuentra asociada a un proceso de construcción de carreras políticas en el que confluyen intereses tanto de políticos profesionales como de funcionarios policiales, en prácticas muchas veces mancomunadas con procesos de corrupción y de privatización de los medios de administración.

³⁸ El proyecto de creación de las “Delegacias Legais” (Comisariías Legales: aquí hay un juego de palabras, ya que “legal”, en portugués, puede significar también “bueno”, “justo”, “adecuado”, “comprensivo”, etc.) puede considerarse como un ejemplo paradigmático de esta situación, donde los resultados quedan muy cortos en relación a las expectativas, fundamentadas parcialmente en la racionalidad señala-

da arriba. Digo parcialmente porque la eliminación de las celdas de la comisariías y la mejora en las condiciones de trabajo –no necesariamente en la eficacia de la atención– no pueden ser ignorados, aunque no resuelvan el problema de la regulación del funcionamiento de la institución y la actitud de los actores en su interior en relación al control privado de la información.

Todo regulador deberá enfrentar la opacidad sistemática de la organización policial así como la ambivalencia policial en relación a la autoridad política. Además, el funcionamiento de la policía es incomprensible si no se tienen en cuenta las dimensiones propias de la profesión, y las características y “utilidades particulares” de los miembros de la fuerza (Monjardet, 2003: 152). Los policías intereses propios, expresados fundamentalmente (como en el caso de Francia) por las corporaciones profesionales. En el Brasil la fragmentación es mucho mayor y se expresa en una multitud de grupos e intereses, de tal magnitud que llevó inclusive a un ex Secretario a definir la estructura de comisarías de la PCERJ como un “conjunto de baronatos feudales”.

Recordando las formulaciones de la teoría de las organizaciones, (Crozier y Friedberg, 1977) podemos inferir que esos grupos desarrollan sistemáticamente estrategias para aumentar su autonomía, lo que complica adicionalmente la situación interna, por la lucha desarrollada en torno del control de un recurso fundamental dentro del sistema: la información. En algunas sociedades, como es el caso del Brasil, a policía es más opaca que en otras. Aquí, la “acción policial es un objeto que opone una resistencia deliberada al proyecto de conocerlo.” (Brodeur, 1984, apud Monjardet, 2003).

En el caso del Brasil, a esos atributos de los grupos profesionales, hay que añadir la observación de la policía como una *construcción deliberada de una anti-burocracia*, en el sentido de la burocratización racional legal weberiana, por parte de los grupos de intereses que operan en el interior y en el entorno político de la institución.

“Como Weber señaló, la burocracia exige la separación del funcionario de sus medios de administración (Weber estaba aprovechando la definición de Marx de

proletariado). Para que una administración sea burocrática, los funcionarios no deben poder sacar provecho de sus decisiones, deben ser controlables por la jerarquía administrativa y deben poder ser exonerados del cargo en caso de que no sigan reglas administrativas impersonales.” (Mann, 1983: 446).

Al final de este trayecto verificamos que llegamos, en el caso de algunas policías latinoamericanas, al extremo opuesto del tipo ideal weberiano, o sea, a casi una situación del siglo XVIII, donde los funcionarios y sus superiores jerárquicos eran *propietarios* de sus cargos y reparticiones y podían obtener beneficios pecuniarios de ellas, en una forma típicamente patrimonial (Mann, id., id.). Debemos notar que Weber consideraba como la “situación racional” la *separación total* entre el cuadro de funcionarios y los medios de producción y administración. (Weber, 1969: 178). El caso de la policía civil muestra que la construcción de la autonomía por parte de los diferentes actores operaba inicialmente en el sentido de controlar el recurso información. Se daba el caso de comisarios que se mudaban de comisaría llevando no solamente su equipo de colaboradores, sino la información de la comisaría, privatizada, ejemplificando la situación de antiburocracia weberiana. Este proceso fue adquiriendo dimensiones cada vez mayores, llevando la lógica de la construcción antiburocrática a la privatización de la propia seguridad pública, como es el caso de la organización de grupos clandestinos de “milicias”, constituidas por policías civiles, militares, bomberos y otros agentes de seguridad, muchas veces dirigidas por policiales con actuación política o vinculadas a políticos. Los procesos electorales repetidos –Brasil ha elegido desde 1984 todas sus autoridades dentro de las normas constitucionales– han exacerbado y acelerado esta asociación. La utilización de estos

grupos policiales para el control de “corrales electorales” de políticos, oriundos o no de las organizaciones policiales, dio origen al título de este trabajo, que fue adoptado como un juego de palabras después del comentario de un comisario que equiparaba la relación de la policía Civil con los políticos a la del perro Kommissar Rex en la serie de televisión austríaca con sus dueños (policías), con la diferencia de que Kommissar Rex representaba al Estado de forma tal que estaba totalmente separado de los medios de administración, en una perfecta racionalidad weberiana, lo que no es el caso en Brasil.

El abordaje burocrático-racional presenta limitaciones para el análisis de las instituciones policiales, así como algunas propuestas originadas en la sociología del trabajo, que pretenden desarrollar su investigación a partir de las propuestas de la “organización científica (y racional) del trabajo”. En las instituciones policiales, como en todo el universo de instituciones, es necesario per-

cibir y analizar lo formal y o informal en su funcionamiento: no solamente valen numerosas reglas no escritas y especificidades culturales, sino que la negociación y el compromiso son, frecuentemente, imprescindibles. La propia lógica de la maximización de la autonomía e de sus “grados de libertad” por parte de los grupos en el interior de la organización policial, lleva a detectar la existencia de reglas contradictorias y círculos burocráticos perversos. A veces, la propia acción de los reguladores en el contexto de una reforma de la institución lleva, por ejemplo, a sacramentar la impunidad, como ocurrió durante la implantación del proyecto de “Delegacias Legais” en la Policía Civil de Rio de Janeiro. Como estas debían “comenzar de cero”, fueron creadas las DACs, Delegacias de Acervo Cartorário, que se transformaron en verdaderos cementerios de denuncias que tuvieron en su enorme mayoría decretada su extinción, con la consiguiente impunidad de sus autores.³⁹

2. Conclusiones, siempre provisorias

En todo el mundo, la policía enfrenta grandes cambios. Ya asistimos al fin del mito del *bobbie* británico, al final de la utopía de la racionalización policial en Alemania, a los balances extremadamente pesimistas en los Estados Unidos: *Nothing Works*, y a los balances más equilibrados y hasta relativamen-

te optimistas sobre el futuro (Sherman et al., julio, 1998). A cada día que pasa la policía depende de recursos más complejos y numerosos. En el momento en que este texto es concluido, aparecen las noticias de la llegada del primer helicóptero blindado (como los usados por el ejército americano en Irak) para

³⁹ El acto de creación de las Delegacias Legais determinaba que estas debían comenzar de cero: sin un stock de investigaciones para resolver. Las investigaciones anteriores fueron transferidas para un tipo de comisaría creada especialmente para tratar de esas investigaciones, las “Delegacias de Acervo Cartorário”. Aquí cualquier posibilidad de eficiencia

era anulada, ya que, por ejemplo, una comisaría tendría cuatro investigadores para investigar hasta diez mil casos. Por estas características, las DACs se transformaron en una especie de “Siberia”, donde eran designados comisarios o investigadores que no formaban parte del grupo hegemónico en el momento o eran objeto de castigo o “cajoneados”.

que la policía de Rio de Janeiro pueda dar apoyo a las operaciones en las favelas con mayor seguridad. La escasez o el desequilibrio de los recursos generalmente provocará el desequilibrio del sistema y su incapacidad para atender las metas y políticas establecidas por el poder público. Problema que se agrava por la enorme inercia de un sistema que es capaz de metabolizar las propuestas de reforma. No es el único sistema con estas características. Basta observar los recientes procesos de reforma intentados o en curso en el Brasil.

En todo el mundo la institución policial se caracteriza por una extrema inercia y gran capacidad interna de resistencia a los cambios (Monjardet, 2003: 226). En realidad, habría que calificar mejor, a la regulación. La policía de Rio de Janeiro ha sabido adaptarse muy bien a los cambios que en los últimos treinta años han afectado a las instituciones policiales, desde el punto de vista de los intereses corporativos y de los grupos que la componen. Como vimos arriba, ha desarrollado un conjunto de estrategias claramente "antiburocráticas" en el sentido weberiano de la expresión, que encuentra su ejemplo más destacado en la organización reciente de las milicias, lo que encara el problema de la seguridad pública privatizándolo y construyendo redes de relaciones entre políticos y policías (y bomberos) que posibilitan que algunos representantes de la fuerza inicien carreras políticas dentro de estos esquemas. No es que otros policiales no inicien carreras políticas, pero lo común era que se vincularan a algún partido (el PT, inclusive, registra varios casos). Actualmente, un objetivo estratégico en el desarrollo de estas carreras es garantizar la impunidad parlamentaria, ya que estas figuras son generalmente asociadas a casos de corrupción denunciados en los medios y también por el Ministerio Público. ¡Rex no cuida precisa-

mente del patrimonio público! Además, el problema de la *accountability* aparece potenciado en el caso del Brasil pelo por el corporativismo extremo y la inoperancia de los órganos de control, como las *corregedorias*. Es sintomática la no punición de policías involucrados en crímenes por parte de las *corregedorias* y hasta por parte del Ministerio Público. Aquí cabe retomar la reflexión de Pegoraro (Pegoraro, 2003) sobre la construcción social de la ilegalidad y el carácter constitutivo y funcional que ésta tiene para los poderes ocultos en el sentido de constituir "...un verdadero lazo social que guía o motiva innumerables acciones sociales.", que pasan a constituir un verdadero "cemento de la sociedad." (Elster, 1990).

Para complicar todavía más la situación, la institución policial podrá absorber las propuestas de regulación/cambio por medio de un proceso de politización interno o de involución de los objetivos, en la forma que se denomina *means over ends syndrom*. "*Se procurará racionalizar la tarea redefiniéndole causas e objetivos, dándole una nueva intencionalidad cuando la prescripta se considera opaca o absurda (...) la involución de los objetivos está en el nivel práctico, en el desvío de la actividad 'orientada políticamente para superar la instrumentalidad'*" (Monjardet, 2003: 223). La Policía Civil de Rio de Janeiro, por medio de su Asociación de Comisarios, (Adepol), ha sido muy activa en esta forma de resistencia al cambio. Además, muy eficiente en las prácticas de lobbying en Brasilia, fundamentadas en la legislación vigente.

La forma definitiva de la regulación en la práctica será objeto de una dura lucha por la definición de la realidad. La lucha por la definición de la realidad es una lucha política, realizada según las variables y complejas reglas que operan en estas arenas. Esto transforma los planes e intentos de regulación en

espacios de negociación con las tendencias internas y/o con los adversarios externos, que procurarán minimizar la absorción de sus externalidades negativas.

Para que la democracia pueda existir y desarrollarse, en sus más variadas especies, sea las “delegativas” o las “administradas”, debe necesariamente operarse la subordinación de la fuerza al derecho. Las fuerzas policiales operan bajo los órdenes de la autoridad política, que debe considerar los intereses y hasta los miedos subjetivos de los ciudadanos. A pesar de su opacidad, la policía en una sociedad es al mismo tiempo un indicador del tipo de relaciones sociales que fundamentan la sociedad brasileña. Estos in-

dicadores pueden ser leídos en formas diferentes, algunas más o menos ideológicas. Diez años atrás la policía podía ser visualizada, en el caso extremo, como “la policía que quieren las elites”.⁴⁰ Hoy esta afirmación debería ser seriamente calificada, para tener en cuenta el impacto sobre la sociedad de algunas manifestaciones del crimen especialmente –e innecesariamente– crueles que mencionamos antes. Enfrentada con este complejo presente, la sociedad brasileña debería definir la policía que quiere, y producir los instrumentos constitucionales y de regulación para que esos cambios se produzcan, y Rex pueda volver a ocuparse de la cosa pública.

Bibliografía

AAVV. Brazil, Burden of the Past. Promise of the Future. *Daedalus*, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, Spring 2000, vol. 129, n.º. 2.

Adorno, Sérgio (2002) “Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea.” en *O que ler na ciência social brasileira*. Edited by Sérgio Miceli, ANPOCS, Editora Sumaré; Brasília, DF: CAPES, São Paulo, pp. 267-307.

Bauman, Zygmunt (1999) *Modernidade e Ambivalência*, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.

Bottoms, Anthony (1995) “The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing”, In *The Politics of Sentencing Reform*, Clarendon Press, Oxford, p. 17-50.

Cohen, S. “Western crime control models in the third world: benign or malignant?”, In *Research in Law, Deviance and Social Control*, Vol. 4, 85-119.

Crozier, Michel (1997) The Transition from the Bureaucratic Paradigm to the Public Management Culture, *Revista del CLAD*, Reforma y Democracia, No. 7, January (<http://www.clad.org.ve/rev07/0029601.pdf>) (17 Março 2004).

Crozier, Michel, and E. Friedberg (1977) *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil.

Debrun, Michel (1983) *La Conciliación e outras estratégias*, Brasiliense, São Paulo.

Dellasoppa, Emilio E.; Branco, Zoraia S. (2006) “Brazil’s Public Security Plans”, in John

⁴⁰ “El comisario de Rio de Janeiro afirma que la seguridad depende del combate al tráfico de armas y que la policía es violenta y corrupta porque así lo

quiere la elite.” (“Somos um espelho”. Entrevista, Hélio Tavares Luz. *Veja*, 15 de noviembre de 1995).

- Bailey; Lucia Dammert. (Org.) *Public Security and Police Reform in the Americas*, Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press, V. 1, p. 1-322.
- Bailey; Lucia Dammert** (2003) "Corruption in post-authoritarian Brazil: an overview and many open questions." Institute of Social Science. University of Tokio, Discussion Paper F-107 (February).
- Bailey; Lucia Dammert** (2002a) "Estratégias e Racionalidade na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro", in *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*, Edited by Roberto Briceño-León, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, Buenos Aires, pp.201-28.
- Bailey; Lucia Dammert** (2002b) "Violencia: Planos, oportunidades e o centro radical." *Polêmica* 5 (Maio-junho) Laboratório de Estudos Contemporâneos, UERJ. http://www2.uerj.br/%7Elabore/violencia_dellasopa.htm (17 Março 2004).
- Bailey; Lucia Dammert** (2000) "Structure of Social Relations and Collusion Processes in Brazilian Society." *Revista Internacional de Estudos Políticos* 2 (3). Rio de Janeiro, UERJ/Nuseg, pp. 535-556.
- Donolo, Carlo** (2001) *Disordine*. Roma, Donzelli Editore.
- Drucker, Peter** (1996) *The Executive in Action: Managing for Results*, New York, Harper Collins Publishers.
- Drucker, Peter** (1999) *La sociedad postcapitalista*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Elias, Norbert** (1988) "Violence and Civilization: The State Monopoly of Physical Violence and Its Infringement", in *Civil Society and the State*, Edited by John Keane, London, Verso, p.129-146.
- Elias, Norbert** (1995) *O processo civilizador*, Vol.1 e 2, Jorge Zahar Editores, São Paulo.
- Elias, Norbert** (1997) *Os Alemães*, Jorge Zahar Editores, São Paulo.
- Elster, Jon** (1990) *The Cement of Society*, Cambridge University Press, New York.
- Giddens, Anthony** (1993) *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Editorial, Madrid.
- Giddens, Anthony** (2001) *O Estado-nación e a violência*, Edusp, São Paulo.
- Heller, Agnes et al** (1998) *A condição política pós-moderna*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Kurz, Robert** (1999) *O Colapso da Modernização*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Luhmann, Niklas** (1997) *Observaciones de la modernidad*, Paidós Editores, Barcelona.
- Mann, Michael** (1993) *The Sources of Social Power*. Vol. II. The rise of classes and nation-states, 1760-1914, Cambridge University Press, Cambridge.
- March, James G. and Herbert A. Simon**. 1958. *Organizations*. New York: Wiley and Sons.
- Melucci, Alberto** (2001) *A invenção do presente*, Editora Vozes, Petrópolis.
- Méndez, Juan, Guillermo O'Donnell, and Paulo Sérgio Pinheiro, Eds.** (2000) *Democracia, Violência e Injustiça. O Não-Estado de Direito na América Latina*, Paz e Terra, São Paulo.
- Ministério da Justiça**: "Orientación Estratégica do Ministério da Justicia para la Elaboración do Plan Plurianual 2000-2003."
- Ministério da Justiça** (2001) *Balanço de 500 dias de PNSP- Balanço Consolidado de Destaques*.
- Monjardet, Dominique** (2003) *O que Faz a Polícia*, Edusp, São Paulo.
- O'Donnell, Guillermo** (1997) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo** (1994) "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy* 5/1, (Janeiro), 55-69.
- O'Donnell, Guillermo** (1999) "Horizontal Accountability in New Democracies", en *The Self-Restraining State*, Edited by Schedler et al. Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, pp. 29-52.
- Pegoraro, Juan** (2003) "El Lazo Social del delito y su relación con los Poderes Ocultos" Trabajo presentado en el IISJ. Workshop: Estado de

- Derecho, Poderes Ocultos y Prácticas Policiales en centros Urbanos de Europa y América Latina. Antigua Universidad de Oñati. Gipuzkoa, 26 y 27 de junio de 2003.
- Pinheiro, Paulo Sérgio** (2001) "Transición política e não-estado de direito na República." In *Brasil, un século de transformaciones*. Edited by Ignacy Sachs, Jorge Wilhem, and Paulo Sérgio Pinheiro, São Paulo, Companhia de las Letras, pp. 260-305.
- Plano Nacional de Segurança Pública.** Ministério da Justiça. 20 Junho 2000. <<http://www.mj.gov.br/>> (8 Março 2003).
- Polanyi, K.** (1944) *The Great Transformation*. Boston. Beacon Press.
- Powell, W.W. & DiMaggio, P.J.** (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Reiner, Robert** (2004) *A Política da Polícia*, Edusp, São Paulo.
- Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP.** SENASP/MJ <http://www.mj.gov.br/Senasp/senasp/inst_conceitos.htm> (3 Março 2003).
- Sherman, Lawrence W.** (1998) *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Report prepared for the National Institute of Justice. Maryland.
- Soares, Luiz Eduardo** (2000) *Meu Casaco de General; 500 dias no front da Seguridad pública do Rio de Janeiro*, Companhia de las Letras, São Paulo.
- Soares, Luiz Eduardo** (2003) Entrevista para Aziz Filho. Revista Isto É. 12 Março 2003. <http://www.luizeduardosoares.com.br/docs/como_enfrentar_o_caos.1.doc>(18 Outubro 2003).
- Sozzo, Máximo** (2004) *Viajes Culturales y "Prevenición del Delito" en la Argentina*. Mimeo, Comunicación pessoal.
- Sutherland, E.H y Cressey, D.** (1978) *Criminology*, 10ª ed. Filadelfia, J. B. Lippincot
- Weber, Max** (1969) *Economia y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wieviorka, M.** (1997) *Une société fragmentée*, Paris, La Découverte.
- Zanetic, A.:** "Segurança Privada: algumas implicações." <http://www.forumseguranca.org.br/artigos/seguranca-privada-algumas-implicacoes> (12/03/2008)



Familia de refugiados en el interior de la Francesa, 15 de marzo de 1962.
Sergio Gutiérrez (Colección Bonacina)