

D

Diagnóstico de la violencia

y la criminalidad en las ciudades de São Paulo y Río de Janeiro

Por Renato Sérgio de Lima

Serie Documentos Electrónicos N° 5, agosto 2010
Programa Seguridad y Ciudadanía



FLACSO
CHILE

Diagnóstico de la violencia y la criminalidad en las ciudades de São Paulo y Río de Janeiro

■ Por Renato Sérgio de Lima¹, agosto 2010

I. Introducción

A lo largo de los últimos 30 años, el crimen y la violencia han asumido un papel central en la vida cotidiana de una gran parcela de la población brasileña. La criminalidad urbana violenta, en especial los homicidios, se configura como uno de los fenómenos que más preocupan a los ciudadanos residentes en las grandes y medianas ciudades brasileñas, pasando a ocupar una posición destacada en el escenario social. Sin embargo, dicha situación puede verse como resultado de innumerables procesos sociales e históricos que ponen de manifiesto el problema y lo contextualizan en relación con los determinantes políticos del regreso a la democracia y a las preocupaciones en torno a la agenda de derechos que la sociedad brasileña inauguró tras la Constitución de 1988.

El debate entablado en los años '70 era el de la protección y la lucha por la defensa de los derechos políticos de aquellos que hacían oposición al régimen autoritario y eran violentamente reprimidos. Terminada la dictadura, en los años '80, los movimientos de lucha por los derechos humanos concentraron sus energías en la denuncia y la movilización contra la violencia policial y contra la ausencia de acciones para enfrentar el crecimiento de las tasas de violencia criminal. En este periodo, Brasil vio disminuir la

capacidad del Estado para imponer ley y orden, hecho revelado en el crecimiento de la criminalidad y en el número de rebeliones en presidios y en las instituciones de internación de adolescentes infractores y en la morosidad de la justicia para juzgar procesos criminales, entre otros indicadores. Eso sin contar con las nuevas configuraciones del crimen organizado en torno a la droga, las armas de fuego y las prisiones abarrotadas (Lima, 2008).

En este contexto, la sociedad asume prominencia en la conformación de las agendas de las políticas públicas de este periodo. La década de los '90 se inicia, por lo tanto, con la consolidación del desplazamiento de la mirada sobre el crimen y los criminales, iniciado en los años '80, hacia los procesos sociales y simbólicos de construcción de discursos sobre el orden, el miedo, el crimen y la violencia (Zaluar, 1984).

El foco va cambiando del Estado a la sociedad. En términos de política de seguridad pública como un todo, uno de los mayores desafíos planteados fue el de incorporar un sistema de justicia criminal que garantizase el respeto a los derechos humanos y al mismo tiempo atendiese a las demandas de una mayor eficiencia policial (Adorno, 2002: 291-293). Eso en un ambiente político y social en el cual la estabilización de la economía iniciada en el gobierno de Itamar

1. Doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo. Secretario General del Foro Brasileño de Seguridad Pública. Colaboro Samira Bueno.

Franco (1992-1993) entrañaba la preocupación por instrumentos de ajuste fiscal y por la reestructuración del Estado, tanto en términos funcionales como de gestión (Lima, 2008).

Como resultado, la agenda de derechos humanos en Brasil se consolidó en los dos mandatos del presidente Fernando Henrique Cardoso, que ocuparon buena parte de la década de los '90, en la perspectiva de que su implementación sólo sería contemplada si fuesen atacadas las graves violaciones de derechos económicos, sociales y políticos. El plan macroeconómico sería el encargado de crear las condiciones para la consolidación del ambiente de respeto a la ciudadanía y el acceso a la justicia de la población brasileña. A pesar de este diagnóstico, la ejecución fiscal de las parcelas de los presupuestos públicos dedicados al cumplimiento de la agenda de derechos humanos se quedó en mucho menos de aquello que fue inicialmente programado (Adorno 2003: 119). Pero recientemente, los presupuestos públicos dedicados a la seguridad alcanzaron cerca de 40 billones de reales. Programas de transferencia de renta, como el Bolsa Familia, ya en el Gobierno Lula, han transformado el escenario socioeconómico del país, disminuyendo las desigualdades y mejorando el ambiente para la construcción de políticas de inclusión social y defensa de la ciudadanía; no es por casualidad que el Programa de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci) se propone incorporar la dimensión de la inversión en el aparato de seguridad pública, en términos ampliados, con la necesidad de salvaguardar y estimular derechos y garantías individuales. (Lima, 2008).

La defensa de los derechos difusos (derechos humanos, medio ambiente, cultura, consumidor) se fue caracterizando como el elemento de

cambio en el escenario sociopolítico de Brasil, inclusive dinamizando el crecimiento del llamado Tercer Sector y de un nuevo espacio público, y fue recolocando la temática de los derechos civiles en la agenda política. Sin embargo, la discusión sobre esos derechos envuelve otros factores decisivos y delicados en la producción de la violencia (impunidad, corrupción de operadores del sistema de justicia criminal, violencia policial y falta de respeto a los Derechos Humanos, superpoblación carcelaria, malos tratos y torturas en las prisiones y en las instituciones de tutela de adolescentes en conflicto con la ley, inexistencia de programas permanentes de valorización de los profesionales de esta área), que ayudan a crear el cuadro actual de la inseguridad en Brasil (Lima, 2008).

La Constitución de 1988, en conclusión, tuvo el mérito de representar la ruptura simbólica con un modelo poco democrático de seguridad pública y desafiar al estado brasileño a revisar la forma como formula y ejecuta sus políticas públicas. No obstante, no consiguió viabilizar por completo la incorporación de valores democráticos en las prácticas de funcionamiento de las instituciones encargadas de garantizar la ley, el orden y la ciudadanía, atribuyendo responsabilidades públicamente y mesurando procesos y resultados. Para ello, el desafío contemporáneo nos obliga a observar las condiciones en las cuales los mecanismos institucionales operan y si no se harán demasiado opacos a los controles democráticos, bajo el riesgo de que creamos que todo cambió para, en la práctica, no cambiar nada en la forma como la sociedad brasileña concibe y garantiza derechos y ciudadanía.

En esa dirección, entre las condiciones citadas más arriba, se encuentran, sin lugar a dudas, los sistemas de información sobre violencia y

criminalidad que, más que como herramientas de gestión, pueden ser vistos como instrumentos clave en la comprensión de cómo tales fenómenos son enfrentados por el Poder Público en Brasil e, incluso, en América Latina. Sin embargo, antes de profundizar en tales sistemas, se destaca la manutención de un sistema bipartito de administración policial.

Significa decir que, en el plano legal, Brasil optó por mantener dos policías en cada Unidad de la Federación: una de naturaleza civil y otra, militar. Es competencia de la primera las atribuciones de policía judicial, es decir, de persecución e investigación criminal, con el fin de permitir que un hecho sea tratado por el sistema de justicia criminal del país. Ya a la Policía Militar le corresponden las funciones de patrullaje ostensivo y garantía del “orden”, tanto que cerca del 50% de las atenciones al público en Brasil por esta última no son criminales. Todos los delitos tipificados en el Código Penal Brasileño y que no tienen previsión de tratamiento especial son objeto de estas dos policías. Los delitos federales (blanqueo de dinero, delitos contra la administración pública federal, etc.), tráfico de drogas, de armas, de personas o animales, así como delitos interestatales son objeto de la actuación de la Policía Federal. Otros delitos cometidos en el perímetro de las carreteras federales reciben la atención de la Policía de Tráfico Federal. No obstante, a efectos de monitorización del movimiento de la criminalidad, Brasil utiliza los registros de las Policías Civiles, con excepción de Minas Gerais, que usa los datos de la Policía Militar como referencia.

II. Sistemas de Información sobre Violencia y Criminalidad

São Paulo y Río de Janeiro pueden ser considerados estados pioneros en la divulgación sistemática de estadísticas policiales y de registros sobre crímenes y delitos. Fue gracias al debate inaugurado en estos estados, inclusive, que el país avanzó en la discusión de la necesidad de un sistema nacional de estadística policial en el ámbito de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP), vinculada al Ministerio de Justicia de Brasil².

El caso de Río de Janeiro

En Río de Janeiro existe un banco de datos que concentra todos los delitos registrados en las Comisarias de la Policía Civil del estado que fueron contabilizados en la Asesoría General de Planificación y Control de la Policía Civil (ASPLAN) de 1997 hasta 2004. A partir de 2005, por el Decreto estatal n.º 36.872, del 17 de enero de 2005, el Grupo Ejecutivo del Programa Comisaría Legal (GEPDL) pasa a ser el encargado de los datos. El GEPDL se creó con la intención de implantar el Programa Comisaría Legal, que fue concebido en 1999 como una reestructuración completa de la Policía Civil del Estado de Río de Janeiro, incluyendo aspectos físicos y de gestión de las delegaciones policiales, y tuvo por objetivo una mayor eficiencia del trabajo de policía judicial, incluyendo un mayor control sobre tal actividad y mejores condiciones de trabajo para los policías civiles.

2. El sistema de la SENASP cuenta con la adhesión de todas las Unidades de la Federación, pero se estima que cerca de sólo 12 de ellas poseen datos criminales con calidad y cobertura. Las demás Unidades de la Federación aún enfrentan desafíos metodológicos y operacionales (FBSP, 2009).

La apuesta era que las Comisarías Legales fuesen una verdadera “reingeniería” del trabajo policial en Río de Janeiro, por la cual los procedimientos burocráticos desfasados se eliminarían y, lo más importante, una nueva cultura organizacional basada en la transparencia, en la calidad de la atención a la población y en la democracia sería fomentada.

Para ello, una serie de sistemas de información fueron desarrollados y se buscó informatizar la recogida de datos de las denuncias, llamadas “registros de casos” (RO's), que son el primer acto formal de la Policía Civil para tomar conocimiento oficial de un hecho que, posteriormente, será evaluado como de naturaleza criminal o no³. Otro aspecto importante fue la idea de crear una red de datos, donde un policía podría consultar on-line el registro de RO's y agilizar, con eso, las investigaciones.

Con el éxito del proyecto, también en 2004, el DEPDJL pasa a encargarse también de los registros de las comisarías tradicionales, que necesitaban ser dactilografiados si eran elaborados sin seguir un modelo. Actualmente, los órganos de la seguridad pública de Río de Janeiro pueden añadir cualquier registro efectuado, acrecentando detalles, nuevas informaciones o rectificaciones. El sistema controla todas esas alteraciones y es posible seguirlo caso por caso. Las policías también realizan consultas parciales sobre los registros en la medida en la que van agregándose al banco de datos principal.

En términos de contenido de los datos existentes, la opción del ISP fue la de considerar

como válido el número de víctimas cuando los registros se refieren a los crímenes contra la persona, como, por ejemplo, los homicidios. Existe un registro de la cantidad de casos, pero el número de víctimas se considera como el oficial a efectos de publicación. Este procedimiento difiere del adoptado en São Paulo y por la SENASP, que computan y divulgan el número de casos. En esos casos, existe un registro de víctimas, que puede ser consultado, pero la unidad de análisis es diferente y debe ser llevada en consideración cuando se realizan análisis comparativos.

Para finalizar, entre las acciones complementarias para que el proyecto fuese implementado, se destaca la creación de las Áreas Integradas de Seguridad Pública, más conocidas como AISPs y que compatibilizaron las áreas de jurisdicción de las dos policías de los estados, la Civil y la Militar. Antes, cada policía actuaba en un territorio diferente, sin establecerse claramente a quién le correspondía la vigilancia en una determinada región y sin producirse ningún intercambio de informaciones entre ellas. Las AISPs fueron el primer paso para la integración de la gestión de las dos policías, política que marcará los años '90 y 2000 y que fue adoptada tanto en Río de Janeiro como en São Paulo.

El caso de São Paulo

São Paulo es el estado brasileño con mayor tradición en la divulgación de números en el área de seguridad pública. La Secretaría de Seguridad Pública publica en el *Diário Oficial* desde 1995 y cada tres meses, los números de casos policiales registrados, el número de personas muertas a manos de policías, el número

3. Desde este momento vale destacar que, en un ejemplo de las diferencias regionales, el acto es el mismo, pero las denuncias, llamadas “registros de caso/suceso” (*registro de ocorrência*) en Río de Janeiro, se conocen como “boletín de caso/suceso” (*boletim de ocorrência*), en São Paulo.

de policías muertos, el número de prisiones efectuadas y otros indicadores. Se nota que, en paralelo a las estadísticas de registros policiales, la preocupación en São Paulo fue por la monitorización de la acción policial. El arranque de este proceso está en 1995, cuando el entonces diputado Elói Pietá, después de presidir una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) sobre el juego del bicho⁴, en 1994, e interesarse por el tema de la seguridad pública, propuso un proyecto de ley que obligase a la Secretaría de Seguridad Pública a publicar trimestralmente estadísticas sobre delitos, crímenes y acciones de la policía.

Con la aprobación del proyecto y su transformación en la Ley 9155/95, la Secretaría tuvo que invertir en la remodelación de sus sistemas de información y en la estandarización de metodologías de producción de datos. Sirva como ejemplo el repertorio inicial de las fuentes de recogida de datos en el ámbito de la Policía Civil de la Capital que apuntó, en 2000, la existencia de 25 formularios que las unidades policiales debían rellenar, de los cuales 7 eran diarios y 14 mensuales; los demás eran semanales o quincenales. En un primer momento, pudo constatarse que 9 formularios no estaban siendo utilizados por los órganos que los recibían y su producción se suspendió. En relación con los demás formularios, se observó que muchos de ellos recogían los mismos datos en momentos y órganos diferentes, lo que generaba diversidad de números sobre la misma información. No existían criterios para la cumplimentación de esos documentos, dificultando la comprensión de su significado e impidiendo el entendimiento de la divergencia entre los valores registrados.

El órgano de la SSP encargado de la producción, compilación y divulgación de esos datos es la Coordinación de Análisis y Planificación (CAP). Las estadísticas policiales producidas por la CAP, para los 645 municipios del estado, estaban basados en la Resolución 202/93, que determinaba que los datos deberían ser encaminados a la CAP, según la periodicidad establecida, por medio de Telex o Fax. Para la Región Metropolitana de São Paulo eran dactilografiados y tabulados; para el interior del estado, eran tabulados parcialmente a mano y dactilografiados los totales anuales. A partir de 1999, los datos mensuales pasaron a ser dactilografiados y el total anual generado de forma automática.

La fuente de datos primarios oficial, por consiguiente, debería ser los casos policiales registrados por la Policía Civil que, desde 1995, estaban compuestos por la suma de las denuncias⁵, (los RO's de Río de Janeiro) y de los Términos Circunstanciados (TC), creados por la Ley 9099/95 (Ley sobre los Juzgados Especiales Civil y Criminal). De este modo, en la producción de estadísticas, los análisis de serie histórica deberían hacerse por medio de la suma del número total de los dos registros. De lo contrario, podrían detectarse soslayos y ser leídos erróneamente en detrimento de los registros policiales, como los medios de comunicación llegaron a informar por aquel periodo.

Así como en Río de Janeiro, con las AISPs, la CAP, a lo largo de 1999, tenía como uno de sus proyectos prioritarios la integración de áreas territoriales de las unidades de las dos

4. Juego de azar brasileño de carácter ilegal. Muy popular en todo el país, el juego es un tipo de lotería organizada regionalmente por organizaciones clandestinas cuyos dirigentes se llaman *contraventores*, *bicheiros* o *banqueiros*. Al contrario que la mayoría de loterías oficiales, se puede apostar sin límite ni por lo alto ni por lo bajo. A pesar de su popularidad, está oficialmente prohibido, pero más o menos tolerado, principalmente en Río de Janeiro. (N.T.)

5. Llamados "Boletines de Casos" (*boletins de ocorrência*) en São Paulo.

policías. Hasta entonces, la Policía Civil trabajaba con base en una división de jurisdicción de sus distritos completamente incompatible con aquella adoptada por la Policía Militar en sus batallones y compañías. Esa situación fue una de las justificativas para una acción clave en la reestructuración de la seguridad pública de São Paulo. Se trata de hacer compatibles las áreas de los distritos policiales y de las compañías de la Policía Militar con vistas a la integración gerencial y operacional de acciones. Hasta entonces, los distritos policiales de la Policía Civil y las compañías y batallones de la Policía Militar actuaban cada uno en una área de jurisdicción, sin integración de datos, comunicaciones y/o planificación. Con base en esta iniciativa, otras dos se dispararon: la reformulación de todo el proceso de captación y producción de informaciones georreferenciadas, culminando en la adopción del Infocrim, sistema de georreferenciación y análisis espacial de los registros policiales, como plataforma de planificación y la creación del Centro de Análisis Criminal.

Otra iniciativa de este grupo, GTI, fue la implantación de la “Guardia Electrónica”, es decir, la creación de un espacio en el Portal de internet de la SSP para que la población relatase el suceso de hurtos, pérdidas y desapariciones de personas y documentos y otros hechos considerados de menor potencial ofensivo. A través de la “Guardia”, la propuesta era que casos que no serían notificados llegasen al conocimiento de las autoridades. En relación con las estadísticas, fue desarrollado un mecanismo para ver si los sucesos habían sido registrados en el formato tradicional pues, de

lo contrario, sería computada entre los seguimientos realizados.

A partir de 2000, las informaciones publicadas trimestralmente en el Diario Oficial del Estado están disponibles en la página de internet de la Secretaría de Seguridad. Es posible la consulta desde el 3º trimestre de 1995, cuando la Ley 9155/95 pasó a entrar en vigor, para todos los ítems previstos relativos al área de la Capital, región Metropolitana de São Paulo, Interior y total del estado de São Paulo. En enero de 2002 se facilitó una serie histórica de datos al nivel de municipios de 1999 a 2000 para los principales indicadores de criminalidad. Para los años de 2000 y 2001 las mismas informaciones están disponibles mensualmente, permitiendo la comparación del periodo en relación con el año anterior.

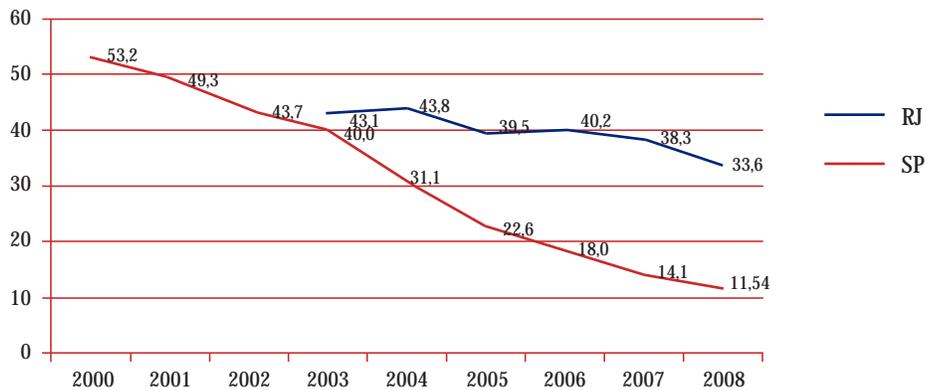
III. Diagnóstico de la violencia y de la criminalidad

Homicidios dolosos

En el municipio de São Paulo, entre 2007 y 2008, el índice de homicidios dolosos bajó de 14,1 por 100.000 habitantes a 11,54 por 100.000 habitantes. Comparando el año de 2000 –cuando fueron registrados 53,2 homicidios por cada 100.000 personas– con 2008, el descenso es de 78,3%.

Entre 2007 y 2008 en el municipio de Río de Janeiro, el índice de homicidios dolosos bajó de 38,3 por 100.000 habitantes a 33,6. Comparando el año de 2003 –cuando fueron registrados 43,1 homicidios por cada 100.000 habitantes– con 2008 el descenso es de 22,0%.

G 01 Homicidios doloso. Tasa por 100.000 habitantes



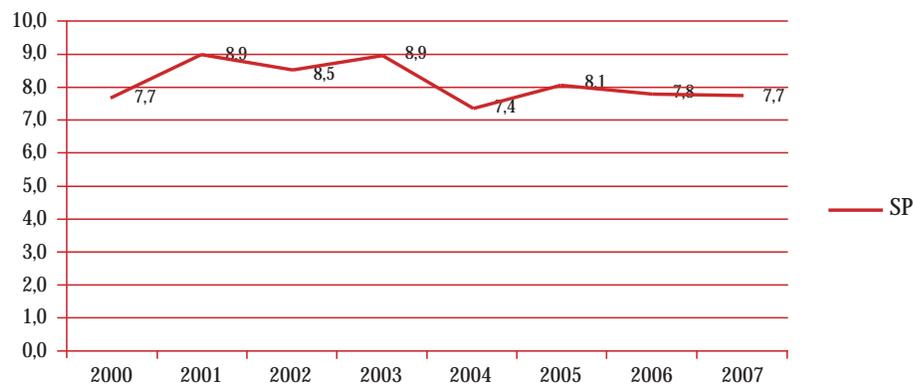
Fuente: Secretaría de Seguridad Pública de São Paulo; Fundación Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE); Instituto de Seguridad Pública de Rio de Janeiro; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Recuento de la Población 2007; Proyección de la Población de Brasil por sexo y edad (1980-2050); revisión 2008.

Homicidios culposos

Los datos estadísticos demuestran un ligero descenso en el número de homicidios culposos entre 2006 y 2007 en el municipio de São Paulo:

fueron 7,8 casos por 100.000 habitantes en 2006 frente a 7,7 casos por 100.000 en 2007. Comparando los números de 2007 a los de 2000, los datos se han mantenido constantes, con un aumento de solamente 0,5%.

G 02 Homicidio culposo. Tasa por 100.000 habitantes

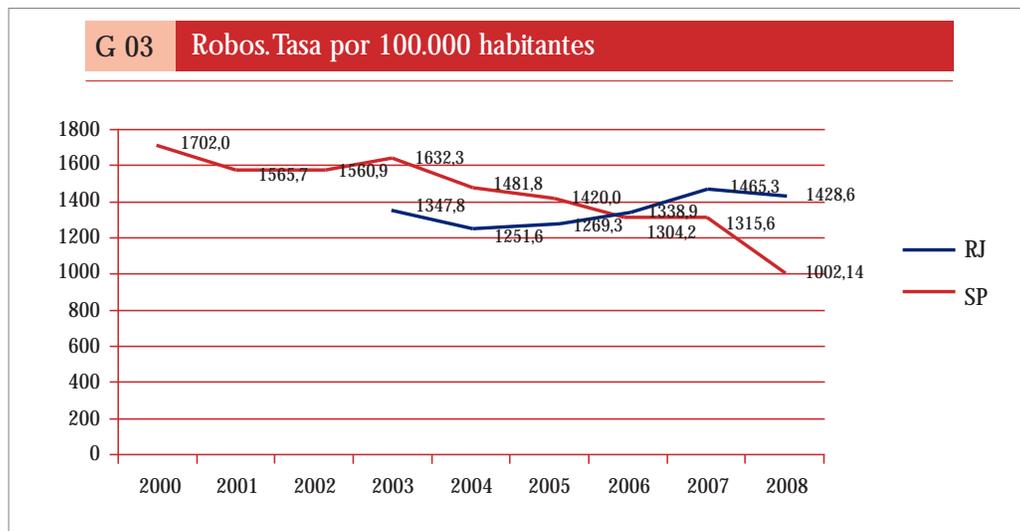


Fuente: Secretaría de Seguridad Pública de São Paulo; Fundación Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE); Instituto de Seguridad Pública de Rio de Janeiro; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Recuento de la Población 2007; Proyección de la Población de Brasil por sexo y edad (1980-2050); revisión 2008.

Robos

En el municipio de São Paulo, el número total de robos en 2008 sufrió un descenso comparado al de 2007 –fueron 1002,14 casos por cada 100.000 habitantes en 2008, frente a 1315,6 por 100.000 en el año anterior–. La práctica de este delito disminuyó un 41,1% desde el año 2000, cuando la tasa de robos era de 1702,0 por 100.000 habitantes.

En el municipio del Río de Janeiro también se verifica un descenso para este tipo de suceso entre 2007 y 2008: fueron 1428,6 casos por cada 100.000 habitantes en 2008, contra 1465,3 en 2007. No obstante, la práctica de este delito ha aumentado 5,9% desde 2003, cuando fueron registrados 1347,8 casos por cada 100.000 habitantes.



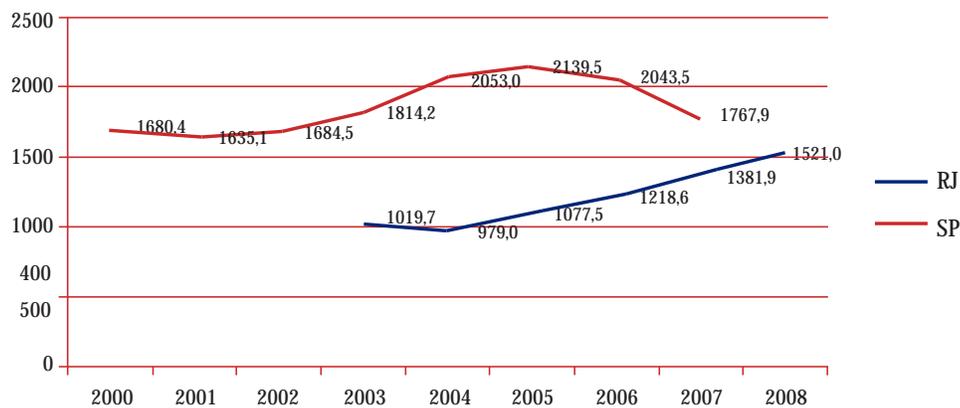
Fuente: Secretaría de Seguridad Pública de São Paulo; Fundación Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE); Instituto de Seguridad Pública de Río de Janeiro; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Recuento de la Población 2007; Proyección de la Población de Brasil por sexo y edad (1980-2050): revisión 2008.

Hurtos

Los hurtos presentaron un descenso en el municipio de São Paulo entre 2006 y 2007: fueron 1767,9 casos por cada 100.000 habitantes en 2007 frente a 2043,5 por 100.000 registrados en 2006. No obstante, la práctica de este delito aumentó 5,2% desde el año 2000, cuando fueron registrados 1680,4 casos por cada 100.000 habitantes.

En el municipio de Río de Janeiro se verificó una oscilación en este suceso entre 2007 y 2008, que saltó de 1381,9 casos por cada 100.000 habitantes en 2007 a 1521,0 en el año siguiente. El crecimiento de la práctica de este delito es expresivo en Río de Janeiro, comparándose el dato de 2003 –cuando fueron 1019,7 casos por 100.000 habitantes– con el de 2008, ha habido un aumento de 49,1%.

G 04 Hurtos. Tasa por 100.000 habitantes



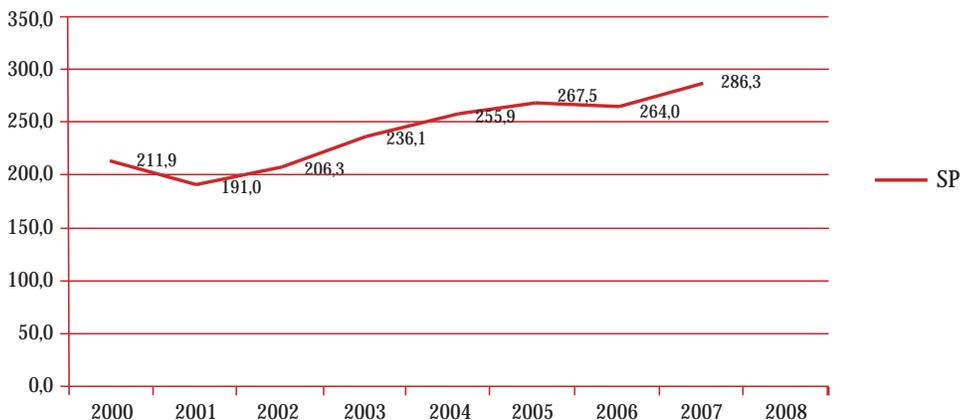
Fuente: Secretaría de Seguridad Pública de São Paulo; Fundación Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE); Instituto de Seguridad Pública de Rio de Janeiro; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Recuento de la Población 2007; Proyección de la Población de Brasil por sexo y edad (1980-2050); revisión 2008.

Lesión corporal culposa

Hubo un aumento del número de lesiones corporales culposas en el municipio de São Paulo entre 2006 y 2007: fueron 264,0 por

100.000 habitantes en 2006 frente a 286,3 por 100.000 habitantes en 2007. Comparándose el año de 2000 -cuando fueron registrados 211,9 casos para cada 100.000 personas- con el de 2007, el aumento es de 35,0%.

G 05 Lesión corporal culposa. Tasa por 100.000 habitantes



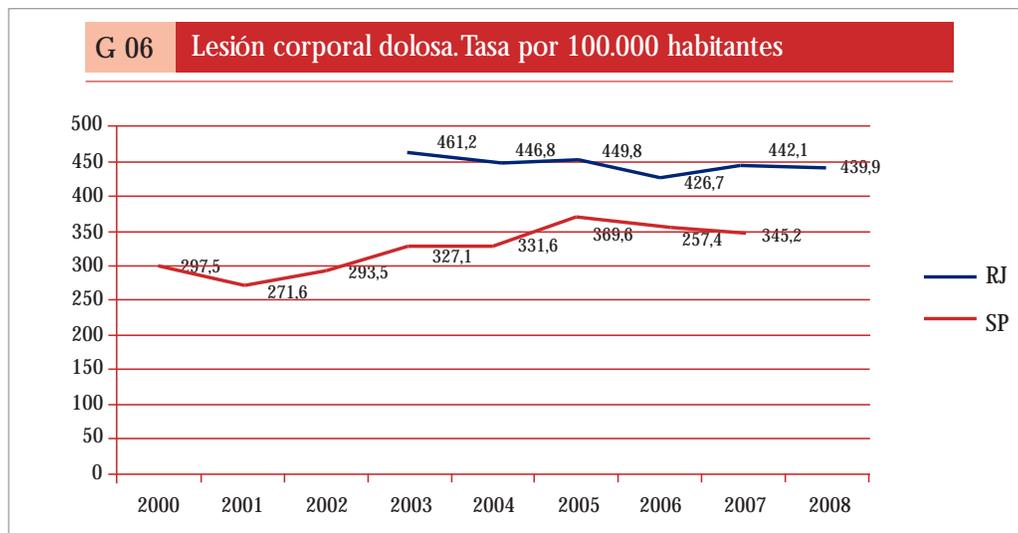
Fuente: Secretaría de Seguridad Pública de São Paulo; Fundación Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE); Instituto de Seguridad Pública de Rio de Janeiro; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Recuento de la Población 2007; Proyección de la Población de Brasil por sexo y edad (1980-2050); revisión 2008.

Lesión corporal dolosa

Comparando la estadística de 2006 con la de 2007 del municipio de São Paulo, hubo un descenso en el número total de lesiones corporales dolosas fueron registrados 357,4 casos para cada 100.000 habitantes en 2006 frente a 345,2 casos por 100.000 en 2007. Aunque el índice de este delito esté

comportando un descenso desde 2005, desde 2000 ha habido un aumento de 16,0%.

El municipio de Río de Janeiro ha registrado un descenso en el número de casos de lesiones corporales dolosas: fueron 442,1 casos para cada 100.000 habitantes en 2007 frente a 439,9 por 100.000 en 2008. Desde el año de 2003, el descenso es de 4,6%.



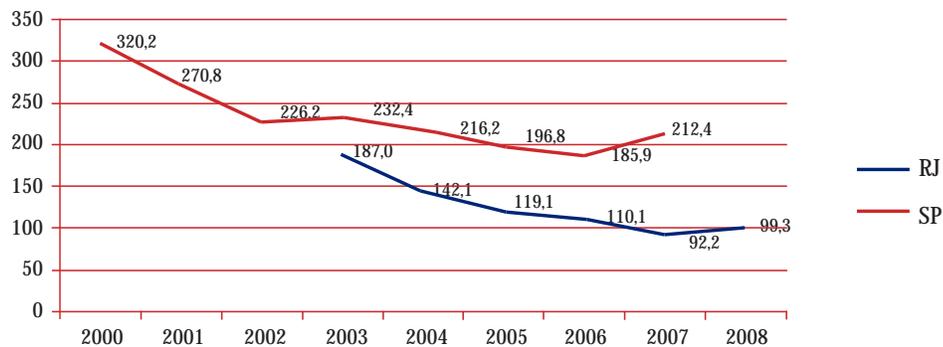
Fuente: Secretaría de Seguridad Pública de São Paulo; Fundación Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE); Instituto de Seguridad Pública de Río de Janeiro; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Recuento de la Población 2007; Proyección de la Población de Brasil por sexo y edad (1980-2050): revisión 2008.

Prisiones efectuadas

Comparando los datos de 2006 con los de 2007, se observa en el municipio de São Paulo un aumento en el número de prisiones efectuadas: fueron 185,9 prisiones por cada 100.000 habitantes en 2006 frente a 212,4 por 100.000 en 2007. Aunque haya un aumento en el índice de prisiones efectuadas entre 2006 y 2007, desde el año 2000 el descenso es de 33,6%.

Comparando los datos de 2007 con los de 2008 del municipio de Río de Janeiro, se verifica un aumento en el número de prisiones efectuadas: fueron 92,2 prisiones por cada 100.000 habitantes en 2007 frente a 99,3 por 100.000 en 2008. No obstante, esta estadística presenta una tendencia de descenso desde 2003, cuando se registraron 187,0 prisiones por cada 100.000 habitantes. El descenso comparado a 2008 es de 46,9%.

G 07 Prisiones efectuadas. Tasa por 100.000 habitantes



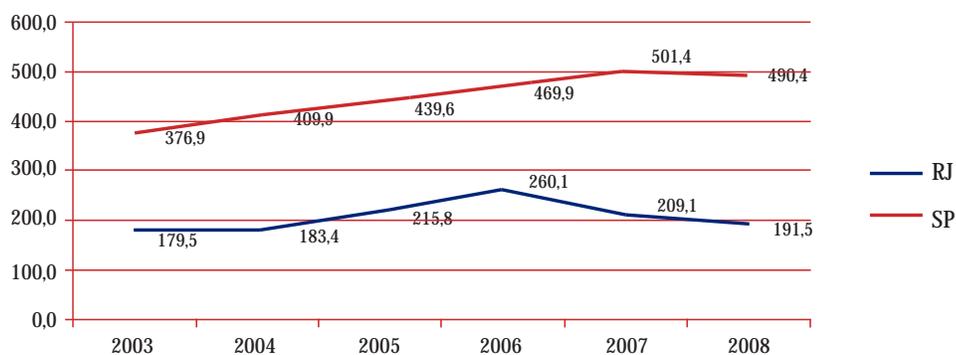
Fuente: Secretaría de Seguridad Pública de São Paulo; Fundación Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE); Instituto de Seguridad Pública de Río de Janeiro; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Recuento de la Población 2007; Proyección de la Población de Brasil por sexo y edad (1980-2050): revisión 2008.

Población carcelaria estatal

El Estado de São Paulo tuvo un descenso del total de la población carcelaria entre 2007 y 2008: en 2007 eran 501,4 presos por 100.000 habitantes mayores de 18 años frente a 490,4 por 100.000 en 2008. En este periodo, hubo un descenso de la población carcelaria, tanto masculina como femenina. No obstante, comparando los datos de 2003 con los de 2008, ha habido un aumento de 30,1% de la población carcelaria estatal.

El Estado de Río de Janeiro también presentó una disminución en el total de la población carcelaria entre 2007 y 2008: eran 209,1 presos por 100.000 habitantes mayores de 18 años en 2007 frente a 191,5 presos por 100.000 en 2008. La reducción se dio tanto en la población femenina como en la masculina. Comparando los datos de 2003 con los de 2008 se verifica un aumento de 6,7% de la población carcelaria.

G 08 Población carcelaria estatal. Tasa por 100.000 habitantes mayores de 18 años



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública de São Paulo; Fundación Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE); Instituto de Seguridad Pública de Río de Janeiro; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Recuento de la Población 2007; Proyección de la Población de Brasil por sexo y edad (1980-2050): revisión 2008.

IV. Respuestas de la Política Pública

Como se puede desprender de las descripciones mencionadas arriba, las respuestas de São Paulo y Río de Janeiro tenían, a finales de los años 90, una matriz común y que pretendía una integración de acciones de las policías Civil y Militar. Sin embargo, a lo largo de los años 2000, esos dos estados tomaron rumbos distintos en la ejecución de la política de seguridad. São Paulo priorizó el modelo de vigilancia comunitaria, la inversión en la investigación de homicidios por la construcción de presidios y el encarcelamiento en masa. Río de Janeiro, presionado por la aguda cuestión de las drogas, optó por la estrategia de la confrontación y, sin construir unidades de prisiones en la misma cantidad que São Paulo, vio su número de presos crecer pero en un ritmo bastante menor que en el caso paulista.

La diferencia más importante es en las cifras de los homicidios dolosos, que caen de forma acentuada en São Paulo y crecen en Río de Janeiro. No hay consenso en torno a los factores que determinan el descenso en São Paulo, localizándose solamente en algunas hipótesis. La integración y modernización de la gestión de las policías es una de las principales explicaciones, junto a la política de desarme que se ha adoptado en todo el país, pero que, en el caso paulista, ha contado con el refuerzo de la adhesión entusiasmada de la Policía Militar, que ya realizaba redadas para aprehender armas de fuego y que, con el Estatuto del Desarme, de 2003, vio esta postura fortalecida.

Sea como sea, en ambas ciudades se observa un modelo de crimen y violencia muy activo y que, a pesar de que los homicidios estén disminuyendo en São Paulo, hacen de Brasil un país con elevadas tasas de criminalidad. Teniendo

en cuenta otras naciones con el mismo perfil de desarrollo económico y social, consideramos que Brasil aún necesita enfrentar el problema de la violencia y que tiene un largo camino en la búsqueda de eficiencia democrática en la garantía de la paz y los derechos.

V. Conclusiones de Caso

En relación con los sistemas de información propiamente dichos, los dos casos aquí analizados son ejemplos de esfuerzos de integración de las acciones policiales. La eficiencia en la acción de prevención y combate al crimen y a la violencia pasa por iniciativas que pretendan transformar los datos disponibles en insumos de planificación y de gestión. En ambos casos, la consolidación de sistemas de datos fue uno de los primeros pasos para la modernización de la seguridad pública. Sin embargo, sus efectos no son parejos y merecen una reflexión.

En São Paulo, el Infocrim es la herramienta de mayor visibilidad, pero no se asume como la única iniciativa de gestión. Al contrario que en Río de Janeiro, la compatibilización de áreas no obtuvo un nombre como las AISPs, y la integración se dio por medio de la decisión política de trazar metas e indicadores comunes a las dos policías. La política de seguridad es una atribución de la Secretaría de Seguridad, que procuró invertir en instrumentos de gobernanza de las policías subordinadas a ellas, dando relevancia al control. Eso sí, esta misma secretaría otorgó a las policías la misión de definir las acciones estrictamente técnicas, siempre y cuando éstas estén maniobradas por las directrices de la política fijada. En definitiva, muchos son los obstáculos y las diferencias de cultura organizacional que impiden el trabajo conjunto de las Policías Civil y Militar y, por ello, la opción paulista fue la de invertir en la

conformación de mecanismos de gestión y monitorización en el ámbito de la SSP.

En cambio, Río de Janeiro tomó una opción más radical, la de cambiar la forma de trabajo de las Policías. El sistema desarrollado para la Comisaría Legal estaba dentro de la idea de un nuevo modelo de seguridad pública, obstaculizado en razón de constreñimientos políticos en aquella época y que inviabilizaron un proyecto de cambios sustantivos. Río tuvo la osadía de proponer un sistema completamente diferente, creó nuevas instituciones y marcas (AISPs, Comisarías Legales, etc.), pero no consiguió cambiar la esencia y la forma como la seguridad pública está concebida en este estado. Es decir, las policías cariocas continúan trabajando de modo poco integrado, por las mismas razones que las de São Paulo, y la política de “combate” y “confrontación” sigue dando el tono en la planificación operacional de las acciones técnicas de policía.

Sea como sea, a pesar del péndulo de fuerzas que se mueven en el área, los discursos contruidos en torno a la agenda de derechos humanos formulada a lo largo de las décadas de 1970 y 1980, de alguna forma transformaron el escenario político-ideológico del momento histórico y lanzaron las bases para la entrada en debate de los presupuestos democráticos de transparencia y control público del poder. Los datos de São Paulo y Río de Janeiro demuestran, exactamente, cuán importante fue la creación de sistemas de informaciones criminales para la incorporación de tales

presupuestos, aunque en un campo aún en disputa sobre el significado de la ley y del orden en Brasil.

VI. Mirada Subregional

En el plano subregional, Brasil ha ocupado una posición destacada en el escenario económico mundial y, con ello, se ha convertido en un jugador global. Frente a esta realidad, diferentes pautas contemporáneas testan sus capacidades para garantizar la paz y la ciudadanía. Organizaciones criminales; tráfico de drogas, armas, personas y animales; fronteras difusas entre mercados legales e ilegales; inmigrantes ilegales; entidades asociativas o multilaterales: la demanda de policías transnacionales; la internacionalización de la economía; el imperativo de la reducción de la pobreza y de las desigualdades; la organización de grandes acontecimientos deportivos (Mundial de Fútbol de 2014, Juegos Olímpicos de 2016); el miedo impuesto por el terrorismo después del 11 de septiembre y/o por la amenaza nuclear; la renovación de las matrices energéticas; el diseño de estrategias para un desarrollo sostenible, así como la crisis financiera de 2008 componen un repertorio de fenómenos sociales, económicos, demográficos y culturales que desbordan los límites de la gobernanza democrática en Brasil y en América Latina tal y como fue imaginada en la segunda mitad del siglo XX y nos retan a repensar la dimensión política, o mejor, a repensar los enunciados que montan el escenario en el cual el crimen y la violencia se manifiestan en nuestro país.

FLACSO-Chile es un organismo académico de carácter intergubernamental y autónomo cuya misión es contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

Publicaciones Programa Seguridad y Ciudadanía



Crimen e inseguridad: políticas, temas y problemas en las Américas
FLACSO-Chile / Catalonia



¿Duros con el delito? Populismo e Inseguridad en América Latina
FLACSO-Chile



Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una
regulación deficitaria
FLACSO-Chile



Armas nucleares: la incertidumbre de la no-prolifерación y el desarme
FLACSO-Chile



La Cárcel: problemas y desafíos para las Américas
FLACSO-Chile / OEA