

Principales retos de la violencia y la criminalidad en Brasil, 2017*

Ana Carolina Pekny / Carolina de Mattos Ricardo

- La violencia y la criminalidad son algunos de los problemas que más afectan a la sociedad brasileña. Las cifras sobre letalidad violenta en el país son impresionantes: entre 2010 y 2015, 335.418 brasileños fueron víctimas fatales de agresiones intencionales.
- Aunque apenas 8,3% de esas muertes fueron de mujeres, la victimización de ese grupo tiene un patrón muy específico, ya que gran parte de ellas fueron asesinadas por sus compañeros o excompañeros.
- Una proporción significativa de los homicidios fueron cometidos justamente por aquellos cuya función principal es proteger la vida: policías civiles y militares.
- Al mismo tiempo, con más de 600.000 presos y la sexta mayor tasa de encarcelamiento por cada 100.000 habitantes en el mundo, el sistema penitenciario nacional vive una crisis aguda. Paralelamente, los indicadores de criminalidad no dan señales de disminuir. Una de las razones de esta aparente paradoja es que los presidios brasileños están repletos de personas cuyos crímenes son de bajo potencial ofensivo.
- Frente a ese escenario, este documento analiza estos cuatro asuntos y discute las respuestas estatales, o la ausencia de ellas, a esos problemas.

* El original de este texto en portugués fue publicado por FES Brasil y el Instituto Sou da Paz y se puede descargar en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13779.pdf>



Contenido

Presentación	3
Introducción	3
Homicidios	4
Panorama general y evolución de los índices	4
Valores en disputa e incompatibilidades: ¿por qué?	5
Factores estructurales: pobreza y desigualdad social	8
Factores aceleradores y de riesgo	9
Actores	11
Violencia contra la mujer - femicidios	15
Valores en disputa e incompatibilidades: ¿por qué?	15
Factores estructurales: relaciones de género en un sistema patriarcal	16
Factores aceleradores y de riesgo	16
Actores	18
Mortalidad en las acciones policiales	21
Factores estructurales: “bandido bueno es bandido muerto” y pérdida de legitimidad de las policías	22
La Policía no está abierta al control social	22
El uso de la fuerza letal por parte de la policía no es considerado un problema de seguridad pública	23
Factores aceleradores y de riesgo	23
No hay investigación y responsabilidad por el mal uso de la fuerza letal	24
Actores	25
Prisiones	26
Panorama general y evolución de los índices	26
Valores en disputa e incompatibilidades: ¿por qué?	28
Factores estructurales: prisión y represión en el núcleo de la política de seguridad pública	29
Factores aceleradores y de riesgo	30
Actores	32
Conclusiones	35
Referencias	37



Presentación*

Este texto hace un mapeo de los principales retos en la seguridad pública brasileña. La metodología propuesta por el proyecto de la FES Observatorio del crimen organizado y la gobernanza democrática en América Latina y el Caribe fue la de mapeo de conflictos, intereses y actores involucrados, así como factores estructurales y de riesgo. Frente a la dimensión brasileña y la complejidad de los conflictos que involucran la seguridad pública en el país, optamos por elegir cuatro conflictos o problemas principales relacionados con violencia y criminalidad en Brasil y detallar sus diferentes aspectos. Los temas priorizados fueron homicidios, femicidios, letalidad en las acciones policiales y el problema carcelario.

Para adecuar la presentación a la matriz de análisis propuesta por la FES, la dividimos de la siguiente manera: panorama general del conflicto; intereses en disputa (cuando es posible); factores estructurales; factores de riesgo o inmediatos; y actores.

Introducción

La violencia y la criminalidad son algunos de los problemas que más afectan a la sociedad brasileña. De hecho, según investigación recientemente divulgada por el Instituto Datafolha, uno de cada tres brasileños tienen miedo de ser víctima de violencia en sus barrios, sea por parte de criminales, sea por parte de los policías. No se trata apenas de una sensación aguda de inseguridad, sino de experiencias concretas que ayudan a explicar tal miedo: otra investigación, realizada por el mismo instituto, reveló que 35% de los ciudadanos brasileños conocen a alguien que fue víctima de homicidio o latrocinio (robo seguido de muerte).

Los números de la violencia letal en el país asombran: entre 2010 y 2015, 335.418 brasileños fueron víctimas fatales de agresiones intencionales, es decir que durante ese periodo cada día 184 personas fueron asesinadas. Vale decir que aun cuando solo

8,3% de esas víctimas eran del sexo femenino, la victimización de ese grupo asume contornos muy específicos, ya que gran parte de esas mujeres fueron muertas por compañeros o excompañeros. La gravedad de ese fenómeno es tan grande que en 2015 se aprobó una ley que tipificó el crimen de femicidio¹.

Al mismo tiempo, una parte significativa de las muertes violentas en el país es cometida justamente por aquellos cuya función primordial es preservar vidas. En el estado de São Paulo, por ejemplo, el 17% de todas las víctimas de agresiones fatales en 2016 fueron muertas por policías (Instituto Sou da Paz, 2017a), casi siempre militares². En el estado de Río de Janeiro, el mismo año esa proporción fue de 15%³. Aun cuando se reconozca que parte de esas muertes fueron inevitables, consecuencias de confrontaciones en las que había riesgo de muerte para todas las partes, llama la atención el hecho de que policías respondan por tantas muertes, especialmente en casos emblemáticos en los que evidencias e investigaciones indican el abuso o uso excesivo de la fuerza.

Si la premisa de que el castigo a criminales por medio de penas privativas de libertad tiene efecto disuasorio, la realidad del sistema carcelario brasileño parece desafiar cualquier análisis. Con más de 600.000 detenidos y la sexta tasa más grande de encarcelamiento por 100.000 habitantes en el mundo, el sistema penitenciario nacional vive una aguda crisis, con facciones que disputan el poder y ejecutan enemigos durante grandes rebeliones. Mientras tanto, los indicadores de criminalidad no dan señales de retroceso, al contrario. Una de las razones detrás de esa aparente paradoja es que las cárceles brasi-

1 Ley 13.104, del 9 de marzo de 2015. Disponible en <https://goo.gl/P5nRXV>

2 En Brasil hay dos tipos de policías estatales. *Grosso modo*, la Policía Militar es responsable de la vigilancia cotidiana en las calles mientras que la Policía Civil tiene funciones judiciales, como la investigación de delitos. La existencia de dos fuerzas policiales tiene consecuencias importantes sobre la seguridad pública, ya que, no raramente, rivalidades y disputas por recursos y espacio hacen que ellas trabajen antagónicamente.

3 Instituto de Seguridad Pública de Río de Janeiro. "ISP Datos – Visualización". Disponible en <https://goo.gl/FJWjH6>



leñas están repletas de traficantes (28%, según investigación oficial publicada en 2016), muchas veces de pequeño porte, y otros individuos cuyos crímenes son de bajo potencial ofensivo –hurto, por ejemplo–, delito practicado por 13% de la población carcelaria (Depen, 2016a).

Frente a ese escenario, este artículo analiza cada uno de esos grandes problemas: la epidemia de homicidios existente en el país; la victimización creciente de mujeres y sus características específicas; la letalidad en las acciones policiales; y el estado actual del sistema carcelario, cuyas características impiden que en él se vea cualquier ideal resocializador. Finalmente, se discuten las respuestas del estado a esos problemas o su ausencia de respuestas en algunos casos.

Homicidios

Panorama general y evolución de los índices

Los homicidios representan hoy uno de los más grandes retos en Brasil. En números absolutos, Brasil ocupó la primera posición en el ranking mundial de homicidios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) en 2012 (Unodc, 2013). Según datos divulgados por el Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datusus), 58.138 personas fueron víctimas fatales de agresiones en Brasil en 2015, es decir 28 muertes por 100.000 habitantes⁴.

A pesar de una leve caída entre 2012 y 2013, la tasa nacional de muertes por agresión sigue siendo muy superior al promedio global, de 6,2 por 100.000 habitantes en 2013 (Unodc, 2013). Se observa incluso que entre 2010 y 2015 el número de muertes por

agresión creció 11%. Estados como Ceará, Maranhão y Sergipe –todos en la región Nordeste del país– vieron sus índices aumentar vertiginosamente en el mismo periodo. El caso más grave es el de Sergipe, con 1.295 muertes violentas intencionales en 2015, frente a 690 en 2010.

A pesar del éxito de algunos estados en el enfrentamiento a la violencia homicida en la última década –destacándose los casos de Pernambuco, Río de Janeiro y São Paulo–, el número de muertes por agresión sigue creciendo en el país como un todo, sin señales de que vaya a disminuir a corto plazo. La caída en los índices de determinados estados no es capaz de compensar el aumento vivido en otros. El crecimiento de la letalidad violenta no fue uniforme en todo el país, habiendo quedado concentrado en estados y regiones específicas. Actualmente, hay variación significativa en los números de homicidios registrados por los estados, que se traduce en la gran heterogeneidad existente entre las regiones. Y aun estados que lograron reducir homicidios en determinado periodo, vuelven a ver esos índices aumentar.

Waiselfisz describe dos procesos concomitantes ocurridos en aquella década. Por un lado, se asistió a la *interiorización* de los homicidios, proceso manifestado en la reducción de las tasas promedio de capitales y regiones metropolitanas a partir de 2003, acompañado del crecimiento de las tasas en el interior del país. Por otro, Brasil también vivió la diseminación de la violencia homicida por el territorio, es decir el crecimiento de los índices en estados antes poco violentos. De acuerdo con el autor, los dos procesos se pueden resumir en una única transformación, la de la “migración de los polos dinámicos de la violencia de un limitado número de regiones metropolitanas de gran porte a áreas de menor tamaño y presencia, no solo demográfica, sino también del poder del estado” (Waiselfisz, 2011: 42).

4 Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datusus). “Estadísticas vitales”. Disponible en: <https://goo.gl/AgC2rN>. Optamos por utilizar como referencia los datos disponibles en el sistema Datusus que se refieren a muertes por agresión (no solo homicidios), y cuyo último año disponible es 2015.



Valores en disputa e incompatibilidades: ¿por qué?

En esta sección trataremos de dos categorías de motivaciones tradicionalmente asociadas a la violencia homicida en Brasil. Por un lado, la participación en pandillas y organizaciones criminales frecuentemente vinculadas al comercio al por menor de drogas explican los elevados índices de homicidio entre jóvenes, especialmente del sexo masculino. Por otro, los llamados “motivos fútiles” y conflictos interpersonales de diversos tipos son causas directas de muchas de las muertes violentas registradas en el país.

Antes de entrar en la discusión sobre esas dos grandes categorías (“pandillas y crimen organizado” frente a “conflictos interpersonales”), es importante hacer dos anotaciones. Primera, hay poca información disponible sobre las causas de los homicidios cometidos en Brasil. Una de las razones más obvias para eso es la baja tasa de esclarecimiento de ese crimen, que impide que además de las identidades de los autores se conozcan también las razones que los llevaron a matar. Aun en relación con los crímenes aclarados, no hay bases de datos que traigan esa información. De hecho, el sentido común señala que la mayor parte de las muertes violentas en el país está asociada al tráfico de drogas, pero no hay datos cuantitativos que permitan sustentar esa afirmación.

Segunda, es necesario resistir a la tentación de ver en esas categorías dos grupos de motivaciones muy bien delimitadas, como si no hubiera intersecciones entre ellas. Como recuerda Silvia Ramos, “parte importante de la violencia letal ocurrida en el contexto del llamado tráfico de drogas resulta de conflictos y disputas interpersonales. Las fronteras entre naturalezas criminales, en el contexto de alta letalidad de jóvenes de *favelas*, se encuentran indefinidas” (Ramos, 2011: 44-45). Dicho esto, frente a la escasez de información sobre motivaciones homicidas, para empezar a reflexionar sobre las dinámicas y propuestas de intervención es importante establecer dos categorías amplias como las propuestas.

Pandillas, crimen organizado y tráfico de drogas

El surgimiento de pandillas y grupos criminales de jóvenes en los centros urbanos es producto de un proceso combinado de exclusión social, segregación espacial, violencia institucional y baja legitimidad del poder público. En áreas marginadas, años de actuación estatal ineficiente minaron la legitimidad del poder público y, consecuentemente, fomentaron prácticas de resolución violenta de conflictos (Zilli y Beato, 2015). Como resultado, las periferias brasileñas:

vieron el surgimiento de grupos cuyas actividades principales tienen como fin el beneficio – financiero, simbólico o político– de sus miembros, perjudicando frecuentemente a sus comunidades (...) derivando su poder con frecuencia de la disposición de utilizar la violencia, de las amenazas constantes y de las armas de fuego que poseen (Zilli y Beato, 2015: 76).

Entre los factores que explican la entrada de los jóvenes en pandillas están aspectos directamente relacionados con la juventud –como la necesidad de pertenencia a un grupo–, socioeconómicos –desempleo, pobreza y desigualdad– y culturales, tales como el machismo y la hipermasculinidad (Rodgers et al., 2009; Zaluar, 2012). En escenarios en los que prevalece el acceso fácil a armas de fuego, que representan símbolos de poder y estatus a quienes las portan, la suma de esos factores favorece la elección de una carrera criminal por parte de algunos jóvenes.

Según Zilli y Beato (2015), en un país en el cual la mayor parte de las muertes violentas ocurre en regiones periféricas y tiene como víctima la población joven, es evidente la importancia de comprender la participación de los jóvenes en grupos delincuentes, como pandillas y otros grupos armados⁵. Frente a

5 Los autores tratan como “pandillas” grupos de naturaleza y características diversas, lo que es reflejo de la ausencia de consenso sobre cuál sería la definición de “pandilla”, incluso en la literatura internacional, y de la extrema heterogeneidad de esos grupos (Rodgers, 1999).



esa constatación, los autores estudiaron las pandillas existentes en la región metropolitana de Belo Horizonte, realizando entrevistas con sus miembros, entre otros métodos. Concluyeron que:

la coexistencia de grupos diferentes dentro de un mismo espacio aumenta significativamente el potencial de conflictos entre ellos, sea por problemas personales entre miembros de esas pandillas, sea por cuestiones de establecimiento de territorio y consolidación de poder local o por disputas que involucran dinámicas criminales, como es el caso del tráfico de drogas (Zilli y Beato, 2015: 89).

El impacto de la actividad ilícita del tráfico de drogas y del consumo de drogas sobre los índices de violencia letal ha sido objeto de estudio de muchos investigadores. El factor “tráfico de drogas” sobre la variación en el número de homicidios surge en la literatura especializada como una de las variables exógenas más usadas para explicar el crecimiento del fenómeno, especialmente en regiones urbanas (Sapori et al., 2012). Algunos autores asocian la reducción de los homicidios observada en las ciudades de São Paulo y Nueva York a alteraciones sustantivas en el mercado ilícito de drogas, incluyendo el modelo de gestión de conflictos generados por el tráfico por organizaciones criminales, como el Primer Comando de la Capital (PCC), en el caso de la capital paulista (Sapori et al., 2012). Cerqueira (2014) observa que el movimiento de expansión del mercado de drogas ilícitas en varias unidades federativas “es consistente con un proceso de convergencia verificado en las tasas de homicidios, con los estados tradicionalmente más violentos logrando disminuirlas, y los más calmados sufriendo un aumento significativo de estas” a partir de 2001 (p. 191). Aun cuando esa no sea la única ni la explicación preponderante para la disminución de los homicidios en esas ciudades. Hay investigaciones que indican que la inversión en las policías e inteligencia, el aumento de la participación de los municipios y el control de armas tuvieron importante impacto en esa reducción (Risso, 2014).

Sapori, Sena y Silva analizaron la evolución de los índices de homicidio en Belo Horizonte a partir de

alteraciones en el mercado de drogas ilícitas de la capital *mineira* (Sapori et al., 2012). El análisis de las estadísticas registradas a lo largo de veinte años llevó a los autores a concluir que hay “fuertes evidencias de una relación entre el inicio de ese periodo de deterioro y el proceso de entrada y diseminación del comercio y uso del crack en Belo Horizonte” (p. 43) a partir de 1995. Los homicidios relacionados con la llegada y expansión del uso del crack tendrían como una de sus causas primordiales el proceso de endeudamiento generado por el consumo de la droga, que tiende a ser muy compulsivo. Además, la alta rentabilidad de las “bocas” es otra variable que genera violencia, no siendo raros los conflictos abiertos originados en un “proceso de competencia primitiva, por ejemplo, la toma de una boca” (p. 61).

Una investigación reciente publicada por el Instituto de Seguridad Pública de Río de Janeiro analizó la letalidad violenta (homicidios, latrocinios, lesión corporal seguida de muerte y muertes por intervención legal) ocurrida en 2014 en Río de Janeiro e identificó que la principal causa o circunstancia de esos crímenes es el tráfico de drogas, motivación encontrada en 21,5% de los casos de muertes violentas, seguida por la intervención legal, causa de 14,3% de esas muertes, siendo que en el caso de las intervenciones legales, alrededor de 60% de las muertes cometidas por la policía ocurrió en el combate al tráfico de drogas (Dirk y Moura, 2017).

Para Michel Misse no es posible disociar el crecimiento de la criminalidad violenta en Brasil a partir de la década de 1980 de la extensión de los mercados ilegales urbanos existentes en el país. Aunque no se pueda precisar su participación porcentual en los homicidios registrados, el autor sostiene que el crimen organizado –“organizaciones, redes o grupos que incorporan la violencia como recurso regular de sus acciones” (Misse, 2011: 15)– es por lo menos parcialmente responsable del aumento de la letalidad violenta en ciudades como Río de Janeiro. Al exponer la historia del surgimiento y expansión de los “comandos” en las *favelas* cariocas, Misse asocia las disputas frecuentes entre facciones rivales a nive-



les desconocidos de violencia registrados en los años 90, que provocó una carrera armamentista por parte de esos grupos.

Conflictos interpersonales

Según Costa (2011), el aumento de los conflictos intersubjetivos violentos corresponde a una de las grandes tendencias observadas en el contexto contemporáneo de aumento de la criminalidad en Brasil. El autor define esos conflictos como aquellos que involucran personas conocidas cuyo resultado es la muerte de una de las partes, sean cónyuges, familiares, amigos, vecinos o compañeros de trabajo. Sus factores desencadenadores son cuestiones cotidianas, que los involucrados se muestran incapaces de resolver de otra forma. En esas situaciones, la violencia deja de ser vista como una estrategia ilegítima para alcanzar los objetos deseados, y pasa a ser la estrategia elegida. A pesar de que frecuentemente se le define como irracional, Costa resalta que ese tipo de comportamiento violento es manifestación de “una forma de acción que fue histórica y socialmente construida y que es capaz de darle sentido y significado a la violencia” (Costa, 2011: 357).

La importancia del estudio de ese fenómeno es evidente frente a los resultados de investigación dirigida por el Consejo Nacional del Ministerio Público, como parte de la Campaña por la preservación de la vida-Cuenta hasta 10, cuyos resultados fueron divulgados en 2013. El órgano analizó los registros de homicidios dolosos entre 2010 y 2012 en diez estados, seis capitales y el Distrito Federal⁶. En Santa Ca-

tarina el análisis indicó que 59,5% de los homicidios con identificación de causa probable fueron desencadenados por desacuerdos y conflictos de tránsito. En Pernambuco, 34% de los homicidios con identificación de causa probable fueron motivados por venganzas, discusiones y “riñas”. Esos porcentajes pueden ser mucho mayores, ya que hay un gran volumen de homicidios no aclarados cuyas posibles motivaciones son desconocidas.

Al analizar los homicidios dolosos registrados en la capital paulista en 1995, Lima (2000) concluyó que las motivaciones subyacentes prevalentes fueron conflictos interpersonales diversos, incluyendo “peleas en casa y en los bares, venganzas, discusiones privadas y todo tipo de conflictos que no tenía ningún tipo de relación con la criminalidad organizada y su universo” (p. 76-77). Del universo de homicidios de autoría desconocida analizados, 56% fue clasificado así (“conflictos interpersonales diversos”), proporción que llegó a 92% entre los casos de autoría conocida. Frente a esos resultados, el autor identificó un proceso de “pérdida de intensidad del valor de la vida como uno de los eslabones de sociabilidad” (p. 78), que ayudaría a explicar un número tan elevado de crímenes contra la vida desencadenados por razones banales.

Con base en la lectura de procesos de homicidio ocurridos en la periferia de la ciudad de São Paulo, Ferreira (1998) llegó a una conclusión similar. Según la autora, entre los procesos leídos fueron frecuentes historias de homicidios cometidos por motivos fútiles, es decir, conflictos y discusiones de menor importancia ante los cuales sus protagonistas adoptaron soluciones extremas. Ferreira resalta que la principal característica de ese tipo de homicidio es el hecho de que los motivos subyacentes no estaban relacionados con el mundo del crimen: no guardaban relación con cuestiones como disputas por poder o divisiones de dinero y productos robados. La autora resalta que, en esos casos, víctimas y autores pueden ser “hombres comunes” (sin relación con el crimen) o “bandidos”, pero que se matan por cuestiones ajenas a la criminalidad.

6 Consejo Nacional del Ministerio Público. “Motivação dos crimes de homicídios”. Disponible en <http://migre.me/toJF>. El intervalo de tiempo considerado varió entre las localidades seleccionadas. En São Paulo, por ejemplo, se analizaron los homicidios dolosos ocurridos en 2011 y 2012. En Goiás, por su parte, el análisis se restringió a los casos registrados en los tres primeros trimestres de 2012. Es importante destacar que la macro categoría “Impulso + Motivo fútil” utilizada por el Consejo Nacional del Ministerio Público incluye categorías no consideradas como “conflictos interpersonales” en ese Cuaderno, tales como violencia doméstica y peleas familiares. Para el cálculo de los porcentajes citados se excluyeron esos casos.



Ambos autores destacan el papel de un proceso de sociabilidad violenta, que refleja una dificultad de la sociedad brasileña de “entrar en el compás civilizatorio” (Lima, 2000: 92). En palabras de Lima, en la sociedad brasileña se observa un proceso de “transformación del drama personal en drama social”, representado en la narrativa de los homicidios derivados de conflictos interpersonales o motivos fútiles. El concepto de “motivo fútil” es relativizado por Ferreira, al explicar que conflictos de menor importancia aparente pueden asumir grandes proporciones cuando elementos como la identidad y el prestigio ante la comunidad son amenazados.

Factores estructurales: pobreza y desigualdad social

La relación entre vulnerabilidades socioeconómicas y el fenómeno de los homicidios en Brasil ha sido objeto de numerosos estudios nacionales que intentan verificar la existencia de una asociación entre indicadores de desarrollo socioeconómico y la mortalidad violenta. A pesar de la gran diversidad de estudios orientados a esa línea explicativa, esta suscita muchos debates y genera polémicas.

Uno de esos estudios fue dirigido por Peres et al. (2008), quienes analizaron los homicidios ocurridos en la ciudad de São Paulo en 2000. Los autores encontraron resultados que sugieren una fuerte correlación entre diversos elementos de exclusión social y una mayor vulnerabilidad a la violencia letal, sea esta practicada por ciudadanos comunes o por la policía. El análisis reveló, por ejemplo, que los distritos con mayores tasas de homicidios presentaban proporciones de analfabetos con más de quince años muy superiores al promedio; ingresos inferiores al promedio; y promedio elevado de habitantes por residencia. Según los autores, la desigualdad en el acceso a bienes y servicios públicos –como educación, salud y seguridad– se suma a prácticas de injusticia y discriminación en la composición de un escenario de exclusión que, a su vez, sostiene el ciclo de la violencia.

Los autores señalan que diferentes análisis indican no ser la pobreza el factor explicativo para altos índices de homicidio, sino la “combinación de desventajas sociales que caracterizan las áreas periféricas” (Peres et al., 2008: 274). Además, atribuyen la prevalencia de la violencia letal –homicida o policial– a factores como la exposición a la violencia y la estigmatización de habitantes de áreas pobres, que refuerza en esas poblaciones no solo su baja autoestima, sino también la idea de que la vida humana tiene poco valor. La influencia de mecanismos de calificación y estigmatización en la ocurrencia de homicidios también es discutida por Tavares et al. (2016), que asocian tales mecanismos al fenómeno del crimen y el desarrollo de carreras criminales.

Los autores discuten modos de explicar la relación entre los homicidios y la precariedad socioeconómica. Por un lado, condiciones precarias de vida pueden generar emociones negativas que inducen al uso de drogas y al ingreso en el mundo del crimen, factores que por sí mismos aumentan la vulnerabilidad a la victimización letal. Por otro, comunidades marcadas por problemas sociales serían incapaces de ejercer control sobre el crimen, lo que llevaría a la “debilidad de los vínculos sociales, falta de adhesión a las normas”, y a la inestabilidad, factores de riesgo para crímenes violentos (Tavares et al., 2016: 929). La exposición a la violencia es mencionada también como factor de riesgo, ya que individuos victimizados y expuestos a comportamientos violentos tienden a manifestarlos.

Otra forma importante mediante la cual pobreza y vulnerabilidades sociales se relacionan con la violencia tiene que ver con que redes de economía ilegal –como la del tráfico de drogas– encuentran terreno propicio para florecer en áreas marginadas. Sumados a la ineficiencia de los servicios de seguridad pública característicos de barrios periféricos, la marginación, el bajo acceso a la educación y las desventajas estructurales en ellos crean condiciones favorables para la instalación de un círculo vicioso de violencia y vulnerabilidad (OEA, 2013).



Si una parte de la literatura asocia la vulnerabilidad a los homicidios a un conjunto de desventajas sociales más que la pobreza propiamente dicha, otra sostiene que la desigualdad socioeconómica es lo que explica de hecho la prevalencia de crímenes letales en determinadas áreas. Según Barata y Ribeiro (2000), “la pobreza en sí no parece explicar las tasas de homicidio” (p. 122), sino las desigualdades sociales. Esos análisis son importantes ya que aun con los avances socioeconómicos recientes –con la disminución de los niveles de analfabetismo, de la pobreza absoluta y con el aumento del poder de consumo de la población–, se sabe que la desigualdad social sigue siendo un problema de extrema gravedad en el país.

Finalmente, vale mencionar el componente racial. Según el Mapa de la violencia de 2016: “La victimización negra en el país, que en 2003 era de 71,7% (mueren, proporcionalmente, 71,7% más negros que blancos), salta a 158,9%, en 2014” (p. 59). Las diferentes formas de racismo son elemento estructural de la cuestión de los homicidios en el país.

Factores aceleradores y de riesgo

Son varios los factores que interactúan e intervienen en el proceso que lleva a cometer homicidios (Unodc, 2013), estando algunos más presentes en determinados contextos y representando riesgos mayores a grupos específicos. El impacto de factores como la disponibilidad de armas de fuego y el uso de alcohol y otras drogas demanda más atención, ya que si se tienen en cuenta pueden ser potencializadas políticas de prevención de la violencia homicida. Además, se debe considerar el posible impacto del bajo índice de aclaración de ese crimen, que puede sugerir que el asunto no merece atención por parte de las autoridades, alimentando un escenario en que la violencia homicida se banaliza.

Armas de fuego

En Brasil, el número de muertes con armas de fuego ha aumentado año tras año. Conforme lo indicado por el Mapa de la violencia 2015, entre 1980 y 2012 la población brasileña creció alrededor de 60%, mientras que el aumento en el número de muertes por arma de fuego fue del orden de 387% (Waiselfisz, 2015). Es de resaltar que ese crecimiento se refiere a diferentes tipos de muerte cometida con el uso de armas de fuego, tales como accidentes, suicidios, homicidios y muertes de intencionalidad indeterminada. Cuando solo se consideran los homicidios, el incremento en el número de muertes por arma de fuego fue mucho mayor todavía, llegando a 557%.

La participación de las armas de fuego en los homicidios en Brasil creció de manera acentuada en los años ochenta y noventa. Peres y Santos (2005) señalan que entre 1980 y 1996 el crecimiento de la mortalidad por homicidios por armas de fuego aumentó más que la mortalidad por homicidios en general. Analizando series temporales de muertes por causas externas en Brasil como un todo y en trece de sus capitales⁷ entre 1991 y 2000, las autoras buscaron verificar la contribución de las armas de fuego en las muertes registradas en la década de 1990. Si en 1991 el 50% de los homicidios registrados en el país fueron cometidos con armas de fuego, esa proporción alcanzó 60% en 2000, y fue superior a 80% en siete de las trece capitales incluidas en el estudio.

El impacto de la presencia de armas de fuego en la ocurrencia de homicidios derivados de conflictos interpersonales es claro. Su posesión por parte de individuos involucrados en discusiones puede llevarlas a tener resultados fatales, ya que “el arma de fuego

7 En el estudio se incluyeron las capitales cuyos coeficientes de mortalidad por armas de fuego eran superiores a los de Brasil: Aracaju, Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, João Pessoa, Maceió, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Río de Janeiro, Salvador, São Paulo y Vitória. Los datos utilizados fueron extraídos del Sistema de informaciones sobre mortalidad, del Ministerio de Salud.



exige menos esfuerzo físico y psicológico por parte del agresor” (Kahn y Zanetic, 2005: 13), y, siendo más letal que otros instrumentos, hace más probable el resultado muerte.

Alcohol y otras drogas

El consumo de alcohol y drogas es una de las variables más relacionadas con la violencia, incluso con la violencia letal, potencializando las reacciones violentas y agravando sus consecuencias, pudiendo tener resultados fatales. Numerosos estudios demuestran que gran parte de las personas involucradas en homicidios estaban embriagadas. Aun cuando no se pueda afirmar que existe una relación causal entre el consumo de drogas y la práctica o exposición a crímenes violentos, diversos investigadores sí han encontrado una correlación, nacional e internacionalmente. Entre las posibles explicaciones para eso está el efecto directo del alcohol y las drogas sobre las funciones cognitivas y físicas de sus usuarios, lo que reduce inhibiciones y la capacidad de negociar soluciones no violentas para conflictos cotidianos (Unodc, 2013).

Minayo y Deslandes (1998) señalan que aun cuando especialistas estén de acuerdo en que las drogas –lícitas, como el alcohol, o ilícitas, como la cocaína y el crack– tienen un rol importante en las actividades violentas, la especificidad y dimensión de ese rol no están claras. Según las autoras, especificar el nexo causal entre el consumo de estupefacientes y los actos violentos es una tarea compleja, así como la de comprender las influencias del medio y las características individuales de los usuarios, es decir analizar el uso de drogas de manera contextual. Las autoras anotan que los estudios que investigan el uso de drogas por agresores o víctimas de violencia permiten, máximo, inferir que “es alta la proporción de actos violentos cuando el alcohol o las drogas están presentes en ambas partes” (p. 37).

En su informe *El problema de las drogas en las Américas*, la Organización de los Estados Americanos

(OEA), hace una anotación importante sobre la correlación entre el uso de sustancias estupefacientes y la comisión de crímenes, al señalar que esa relación varía de acuerdo con el tipo de sustancia. El informe afirma incluso que “la violencia es (...) más asociada al alcohol que a las drogas ilícitas, aunque en ambos casos haya debilidad de los mecanismos inhibidores sobre la conducta individual, especialmente si la persona se encuentra armada o en un contexto que pueda alentar la violencia” (OEA, 2013: 80-81). Esa conclusión llama la atención al hecho de que factores transversales –armas de fuego, drogas y variables contextuales– deben ser analizados conjuntamente, por las interacciones existentes entre ellos.

Impunidad

Aun cuando hay pocos estudios sobre los procesos judiciales por homicidios en el país, varias investigaciones indicaron la existencia de una situación preocupante. Considerando todas las etapas del proceso por homicidio, desde el inicio de la investigación policial hasta la sentencia del juzgado, el Código de procedimiento penal prevé una duración de doscientos noventa y seis días en los casos en que hubo prisión temporal del reo y de trescientos dieciséis en los que el reo está en libertad. El análisis del tiempo de los procesos por homicidios en cinco capitales brasileñas reveló la existencia de tiempos promedios entre 2.058 días (5,6 años) y 3.403 días (9,3 años), o sea, muy superiores a lo previsto en la ley (Ribeiro et al., 2014).

Aunque no haya investigaciones conclusivas sobre la existencia de relación positiva entre castigo y disuasión, el hecho de que el crimen más grave del ordenamiento jurídico no reciba el debido tratamiento y raramente sea castigado, alimenta un escenario en que las vidas de las víctimas de homicidio parecen valer muy poco y la práctica de ese crimen parece no merecer atención. Esa percepción se refuerza por el hecho de que parece haber un alto grado de selectividad en relación con cuáles homicidios serán o no investigados.



Actores

Víctimas y actores

Al pensar la violencia homicida desde la óptica de sus actores clave, la primera pregunta que hay que hacer es quiénes son las víctimas y quiénes los homicidas. En relación con las víctimas, el Datasus permite trazar su perfil con bastante confiabilidad, al proveer informaciones sobre género, color y edad de las víctimas de muertes por agresión en cada estado. Además, con base en datos de los sistemas de seguridad pública, numerosas investigaciones realizadas en el país también hicieron diagnósticos sobre quiénes son las principales víctimas de la violencia homicida.

Sin embargo, en relación con los perpetradores de la violencia homicida, hay un gran vacío de información en todo el país. Esa escasez de datos sobre los homicidas se deriva, primero, de los bajos índices de aclaración de esos crímenes, que impiden que sus autores se conozcan. No obstante, aun cuando las tasas de aclaración fueran elevadas, el país también padece de producción insuficiente de datos en el área de la seguridad pública, a punto de que muchas secretarías estatales de seguridad pública ni siquiera divulgan estadísticas criminales regularmente. A pesar de ese problema, Zilli recuerda que:

las pocas informaciones disponibles proceden de archivos policiales y de tribunales de justicia y, en general, indican que víctimas y autores tienen básicamente el mismo perfil. Investigación realizada con policías civiles de veinticuatro estados por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp), por ejemplo, demostró que entre las 14.090 investigaciones de homicidios dolosos cometidos entre 2004 y 2005, adolescentes y jóvenes de 12 a 24 años respondían por la autoría de 51% de ellos (Zilli, 2014: 22).

En ese sentido, podemos considerar que los actores clave de la violencia homicida son hombres jóvenes y negros.

De acuerdo con Waiselfisz (2014), los homicidios representan hoy la principal causa de muerte entre

jóvenes de 15 a 29 años en Brasil, afectando principalmente a los jóvenes negros, de sexo masculino, habitantes de las periferias y áreas metropolitanas de los centros urbanos. El estudio revela también que hasta los 12 años de edad el número absoluto de víctimas de homicidios es muy pequeño, habiendo una alteración en ese patrón a partir del grupo de edad de los 13 años.

El análisis de los datos sobre 2012 (Waiselfisz, 2014) revela que mientras la tasa de homicidios por 100.000 habitantes es de 4,3 entre la población con edades entre 10 y 14 años, ese número llega a 66,9 entre la población de 20 a 24 años y vuelve a caer entre los grupos de edad adultos. De esta forma, se verifica un pico de incidencia de homicidios justamente entre la población joven (entre 15 y 29 años). Según Santos (2010), estudios revelan que la población joven es más afectada por el consumismo, el individualismo y la falta de acceso a oportunidades, lo que tiene como consecuencia una mayor participación de este grupo poblacional en situaciones de violencia, como agresores o como víctimas. Por eso, no sorprende que diversos diagnósticos sobre el perfil de las víctimas de homicidios y de los agresores revelen una prevalencia de jóvenes en ambos grupos.

Así como se verifica en relación con la distribución de homicidios por grupos de edades, su incidencia por género también presenta una distribución diferenciada. De acuerdo con Waiselfisz (2014), 91,6% de las víctimas de homicidio en 2012 eran de sexo masculino, siendo posible notar desde 1980 una preponderancia de hombres entre las víctimas. Entre los jóvenes el porcentaje de víctimas de sexo masculino es aún mayor: 93,3% del total de víctimas. No se trata de minimizar la gravedad de la violencia homicida que afecta a las mujeres, sino de comprender sus especificidades.

En cuanto al origen racial, según Waiselfisz (2012) la evolución de los homicidios en Brasil incide de forma muy desigual entre los grupos poblacionales de acuerdo con el color de las víctimas. En general,



además de haber mayoritariamente negros⁸ entre las víctimas de homicidios, el análisis de la serie histórica entre 2002 y 2010 revela que mientras hay una reducción en el número absoluto de homicidios entre la población blanca, aumentan los de la población negra. Consideradas apenas las muertes por agresión con arma de fuego, los negros tienen 2,5 veces más posibilidades de ser víctimas de esa ocurrencia que los blancos (Waiselfisz, 2015).

Sociedad y sociedad civil

Frente a las casi 60.000 muertes violentas registradas en el país todos los años, se esperaría que la sociedad brasileña se movilizara y reaccionara vehementemente, exigiendo a las autoridades medidas capaces de reducir los índices de letalidad violenta. Sin embargo, esa no es la realidad del país. A excepción de aquellos cuyos familiares fueron victimados, gran parte de la población permanece indiferente frente a la pérdida de tantas vidas.

Esa pasividad se debe, en parte, al hecho de que es corriente la idea de que las víctimas de homicidio son personas con algún grado de vínculo criminal, muertas en función de deudas, disputas o venganzas. Las excepciones a la regla son las mujeres asesinadas por sus compañeros o los niños víctimas de homicidios, intencionales o no, como aquellos afectados por balas perdidas, realidad cada vez más común en el estado de Río de Janeiro. Esas no se encuadran en el perfil de la víctima estándar, cuya muerte no conmueve. La misma juventud –grupo más afectado por la violencia letal– tiende a discutir con más fuerza la cuestión de la letalidad policial, que de hecho es grave, no confiéndole tanta importancia a las muertes cometidas y sufridas por representantes de ese grupo.

A su vez, grupos de la sociedad civil vienen, hace por lo menos dos décadas, haciendo esfuerzos para

poner la cuestión de las vidas perdidas para la violencia en el centro de la agenda política y del debate público. Organizaciones como Viva Rio, Instituto Sou da Paz, Foro Brasileño de Seguridad Pública y el Instituto Igarapé han sido voces activas que reclaman la necesidad de políticas públicas específicamente orientadas a la reducción de homicidios. Recientemente, algunas de esas organizaciones se unieron a actores de otros países latinoamericanos y lanzaron la campaña “Instinto de Vida”, cuyo objetivo es movilizar a la sociedad y los gobiernos para que se comprometan a reducir los índices de violencia letal de la región en 50% dentro de un plazo de diez años⁹.

Policías y actores del sistema de justicia criminal

Se resalta el papel central ejercido por estas instituciones para la responsabilidad penal de los actores de crímenes. Los policías son el primer eslabón de toda la cadena del sistema de justicia y, de acuerdo con Adorno y Pasinato (2010), todo registro policial, en teoría, debe dar inicio a un procedimiento de investigación. La investigación policial es parte esencial para la responsabilidad penal de los autores de crímenes. Las instituciones policiales son el primer eslabón de toda la cadena del sistema de justicia, desde las víctimas, los testigos y los posibles sospechosos, hasta los promotores, defensores y jueces. En Brasil, como en todo el mundo, la investigación policial abarca apenas parte de los hechos registrados, una vez que algunos crímenes, como el caso del homicidio, tienden a ser priorizados por su gravedad.

Para garantizar la identificación de la autoría y hechos materiales de los homicidios, todas las etapas del trabajo de los policías durante la investigación deben ser fortalecidas. Mingardi (2005) resalta la necesidad de atención tanto a los procedimientos realizados en la escena del crimen, después de la comunicación del hecho a la policía, como a los adoptados

8 Por “negro” se entiende la suma de las categorías “negro” y “pardo”, utilizadas por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

9 “Instinto de Vida – La campaña”. Disponible en <https://goo.gl/uqq3wm>



a partir del momento en que se inicia la investigación policial. Estudios (Bento y Rechenberg, 2014) muestran que actualmente la mayor parte de los casos de homicidios se aclara con base en pruebas testimoniales y hay límites en la actuación y contribución de las investigaciones. Es necesario delimitar claramente los procedimientos para la conducción de las actividades de investigación, que también necesita contar con más recursos para desarrollar los trabajos periciales con más celeridad y sin sobrecarga de trabajo.

Los bajos índices de aclaración de homicidios por los policías estatales se explican por diversos factores, que incluyen la falta de inversión en las policías judiciales. De todos modos, estos ayudan a componer un escenario en el que la preservación de la vida y la reducción de la mortalidad violenta parecen no constituir prioridades para los gobiernos estatales. A su vez, ese factor puede contribuir a que haya más homicidios. Ante el elevado número de homicidios, mecanismos informales operan en la escala de cuántas muertes serán investigadas.

En discusión sobre la selectividad de las investigaciones criminales, Costa, Zackseski y Maciel (2016) sostienen que la incapacidad de responder a todos los hechos hace que los policías actúen selectivamente, usando variados criterios para definir cuáles crímenes serán investigados. Homicidios tienden a ocurrir en áreas periféricas, afectando grupos más vulnerables desde un punto de vista socioeconómico. Según los autores, el bajo desempeño de la investigación criminal en esas localidades “reafirma los efectos de exclusión social y segregación espacial” (p. 39).

Costa y Oliveira Júnior (2016) señalan que la existencia de informaciones previas que puedan indicar la autoría del crimen es uno de los criterios para el inicio de una investigación formal (p. 152). Así, hay homicidios cuyas posibilidades de elucidación son mayores por su naturaleza, por ejemplo, femicidios cometidos por los compañeros o excompañeros de las víctimas, hechos en los que la autoría se conoce casi inmediatamente, en relación con los cuales el

trabajo de la policía se limitará a recaudar pruebas que confirmen la incriminación. Por otro lado, muertes relacionadas con el crimen organizado o con altos índices de ejecución tienden a no tener testigos dispuestos a proveer información, lo que reduce las posibilidades de que sean investigadas.

El Ministerio Público tiene un papel decisivo en la justicia criminal, ya que se trata de la institución que recibe la conclusión del trabajo investigativo de la Policía Civil, con poder de analizar y decidir lo que será llevado adelante y denunciado, dando inicio a la fase judicial, y lo que tendrá su ciclo terminado, con archivo. En la práctica, se trata del ejercicio de control de la calidad de la investigación. Al recibir una investigación con elementos suficientes de autoría y comprobación de la materialidad del crimen, el funcionario judicial elabora la denuncia, que se encamina entonces para análisis al poder judicial.

Hay cada vez más consenso sobre la necesidad de ampliar el conocimiento sobre las funciones de control externo de la actividad policial ejercidas por ese órgano. Desde esa óptica, el control ejercido por el órgano no debería restringirse a los límites legales de la investigación realizada por la Policía Civil –como el control de plazos de la investigación–, sino que podría abarcar también una evaluación sobre la eficacia de la investigación, por medio del acompañamiento más cercano del trabajo de la policía judicial. Ese acompañamiento podría contribuir a que las investigaciones lleguen al resultado deseado, que es la aclaración del crimen y la identificación del autor.

Según Nóbrega Júnior (2010), a pesar de que el número de casos de homicidio que llegan al Ministerio Público es pequeño, el volumen de casos denunciados y juzgados lo es aún más. Estudiando el caso de Recife (PE), el autor constató que entre 2003 y 2004 hubo 2.114 homicidios dolosos en la ciudad, y que apenas 34% se transformaron en investigaciones y fueron enviados al Ministerio Público de Pernambuco. Todavía menor es la proporción de casos juzgados: de todos los homicidios dolosos cometidos en aquel periodo, al finalizar 2015 apenas diecisiete



casos habían sido juzgados. De acuerdo con Costa (2015), esa baja efectividad sería producto de ideas y prácticas sociales que permean la actuación de jueces y promotores, además de resultar de la ausencia de homogeneidad en los procedimientos y evaluaciones realizadas por el Ministerio Público. Además, algunos promotores presentarían denuncias aun sabiendo que las pruebas presentadas no son satisfactorias, lo que dificultaría futuras condenas.

Gobiernos estatales

Desde el inicio de los años 2000, los gobiernos estatales y las secretarías estatales de seguridad pública de diversas unidades federativas han implementado programas orientados a la prevención y represión de la criminalidad, en el intento de hacer frente al crecimiento de índices de mortalidad violenta, primordialmente. Entre las experiencias más conocidas figuran el Fica Vivo (MG), Pacto pela Vida (PE) y las Unidades de Policía Pacificadora (RJ). Las dos últimas inspiraron iniciativas en otros estados, como el Pacto de Vida de Bahía y las Unidades Paraná Seguro (PR). La mayor parte de esas experiencias está basada en la premisa de concentración espacial del crimen, o sea, en la existencia de *hot spots* de criminalidad. Otro aspecto común es la combinación de acciones de naturaleza social/preventiva y represiva.

Además, diversas secretarías han implantado sistemas de gestión por resultados, que invariablemente tienen entre sus indicadores de desempeño los índices de violencia letal. Al menos ocho estados de la federación (Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Río de Janeiro y São Paulo) vivieron o viven en este momento iniciativas de gestión por resultados en la seguridad (Instituto Sou da Paz, 2017b).

Infortunadamente, muchas iniciativas exitosas pierden fuerza a lo largo de los años, aunque hayan llevado a resultados muy positivos. Factores como la falta de planeación y continuidad política, la escasez de recursos y la falta de priorización de acciones de

carácter preventivo ayudan a explicar por qué iniciativas exitosas son debilitadas gradualmente. Uno de los casos más emblemáticos es el de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) de Río de Janeiro, que, aun cuando no hayan sido concebidas con ese objetivo explícito, contribuyeron mucho a la reducción de la mortalidad violenta en la ciudad. La grave crisis económica que enfrenta el estado es uno de los factores que explican la crisis del programa, pero expertos también atribuyen la situación actual a la expansión muy rápida de las unidades, así como a la falta de inversiones sociales en “áreas pacificadas”.

Gobierno federal

Los gobiernos federales han sido siempre muy criticados por su falta de iniciativa y acción frente a los altos índices de homicidios en el país. En 2015, el Ministerio de Justicia anunció que lanzaría un Pacto nacional por la reducción de los homicidios, con el fin de poner en marcha la participación de la Unión en la seguridad pública, pero la iniciativa nunca se concretó. Se hizo un diagnóstico sobre las características de los homicidios en el país, y ochenta y un municipios fueron definidos como prioritarios. Sin embargo, el plan nunca se elaboró.

En enero de 2017, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública anunció el Plan nacional de seguridad pública, sobre el cual había gran expectativa en función de la timidez de las respuestas de sucesivos gobiernos respecto a la violencia letal. El plan trae como uno de sus tres objetivos principales la reducción de los homicidios, femicidios y de la violencia contra la mujer (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2017). No obstante, fue muy criticado por expertos, por no tratar aspectos importantes relacionados con la seguridad pública y por ser muy vago, sin definición de cronograma, responsabilidades y presupuesto. Frente a la gravedad del problema por enfrentar y todo el atraso en hacerlo, se esperaba que el gobierno fuera capaz de formular un plan más prometedor.



Violencia contra la mujer - femicidios

El hecho de que los hombres sean 8,6 veces más victimizados por homicidios que las mujeres hace que la variación en los homicidios de mujeres quede muchas veces invisibilizada, a pesar de que aumentaron 11% en los últimos diez años (Cerqueira et al., 2016). Sabiéndose que la mayoría de los casos contra mujeres tienen dinámicas particulares, es importante el análisis de su variación.

Por representar una pequeña parte del total de muertes por agresión (8% en 2015)¹⁰, las muertes de mujeres aún tienden a ser vistas como un problema menor, permaneciendo “invisibilizadas por su pequeña expresión numérica y, en consecuencia, por su pequeño impacto en las políticas públicas” (Pasinato, 2011: 242). No obstante, la victimización femenina aumentó en las últimas décadas, conforme lo muestra el Mapa de la violencia 2015. Según Waiselfisz (2015), entre 1980 y 2013, 106.093 mujeres fueron muertas de manera violenta. El número anual de víctimas pasó de 1.353 mujeres en 1980 a 4.762 en 2013, lo que representa un aumento de 252%. En 2013 la tasa de homicidios femeninos llegó a 4,8, cuando en 1980 era de 2,3.

Mientras que la mayor parte de los homicidios que victiman hombres ocurre en el espacio público, las muertes de mujeres pertenecen con frecuencia a la esfera de la violencia privada y desencadenada por relaciones intersubjetivas, no siendo posible ignorar “que la mayor parte de los homicidios de mujeres ocurre por ataques en el espacio doméstico, cometido por sus compañeros íntimos o conocidos” (Pasinato, 2011: 242). Según Meneghel e Hirakata (2011), diversos factores socioeconómicos y demográficos están asociados al asesinato de mujeres por sus compañeros íntimos, tales como la pobreza de las familias en que esos homicidios ocurren, la dispa-

ridad de edad entre los cónyuges y la informalidad de las situaciones maritales.

La violencia contra la mujer no es exclusivamente perpetrada por compañeros, pero se sabe que los crímenes que implican compañeros o excompañeros representan una parte significativa de las agresiones que victimizan mujeres. No hay datos suficientes para especificar cuál es la porción de muertas en el contexto de una relación, pero algunas informaciones disponibles en el sistema Datasus permiten concluir que esa circunstancia predomina entre los homicidios de mujeres. Entre 2011 y 2015, el 28% de las mujeres víctimas de agresiones fatales murieron en residencias, contra apenas 10% de las víctimas del sexo masculino. Y las muertes en vías públicas representaron 31% de las agresiones fatales contra mujeres, frente a 47% entre los hombres.

Otro indicador de que las mujeres son asesinadas con mayor frecuencia por conocidos y en ambientes domésticos es el instrumento usado en la agresión: 42% de las 23.441 mujeres victimizadas en ese periodo fueron muertas por golpes de instrumentos cortantes o contundentes; estrangulamiento; ahogamiento; fuerza corporal; y agresión sexual por medio de fuerza física. Entre las muertes de individuos de sexo masculino, esas circunstancias sumaron 22%¹¹.

Valores en disputa e incompatibilidades: ¿por qué?

Entre los múltiples factores explicativos del incremento de la violencia contra las mujeres perpetrada por compañeros, Meneghel e Hirakata (2011) resaltan el proceso de cambio en los papeles tradicionales de género, cuya expresión más obvia es la entrada masiva de las mujeres en la fuerza de trabajo formal. La independencia económica consecuente es fuente potencial de conflictos, “ya que los hombres, al

10 Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus Único de Salud (Datasus)). “Estatísticas Vitais”. Disponible en <https://goo.gl/AgC2rN>

11 Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus). “Estatísticas Vitais”. Disponible en <https://goo.gl/AgC2rN>



perder el rol de proveedor y de cabeza de familia, muchas veces reaccionan agresivamente, y eso puede incrementar el número de situaciones de violencia entre los géneros, incluso los casos fatales” (p. 569). En la misma línea, Bandeira señala que las razones que explican la violencia de género siguen centradas “en la argumentación de que la mujer no está cumpliendo bien sus roles de madre, ama de casa y esposa por estar enfocada en el trabajo, estudio o involucrada con las redes sociales” (Bandeira, 2014: 457).

Rasgos de una sociedad machista y patriarcal ayudan a explicar los patrones de agresión contra las mujeres. Son comunes los casos de femicidio cuyos autores dijeron no aceptar la ruptura de un vínculo afectivo o el hecho de que la excompañera tuviera una nueva relación. Aún existe una mentalidad según la cual el hombre es más impulsivo y, ante la dificultad de lidiar con frustraciones, reacciona violentamente a la ruptura amorosa. No por casualidad todavía es común referirse a esos casos como “crímenes pasionales”, como si sentimientos de amor y pasión explicaran la violencia homicida.

Factores estructurales: relaciones de género en un sistema patriarcal

Al analizar la construcción social del género en un sistema patriarcal, Andrade (2005) sostiene que a las figuras del hombre y de la mujer siempre se les atribuyeron espacios y roles muy precisos. Por un lado, el lugar del hombre es el espacio público, del sujeto que desempeña los roles de trabajador, guerrero y poseedor. Por otro, la mujer quedó históricamente confinada a la esfera privada, de las relaciones íntimas y familiares, tradicionalmente limitadas a las funciones de reproductora, cuidadora y trabajadora doméstica. En ese contexto, los atributos que de ella se esperan son el de una criatura “impotente, pacífica, recatada, doméstica, poseída” (p. 85).

Obviamente, la inserción creciente de la mujer en el mercado de trabajo tensó esa división de papeles. De la inserción se derivó la ampliación de la autonomía

y del poder de elección femenino, que no se limitó al trabajo, sino que se expandió a otras esferas de su vida. También contribuyeron a eso, en un primer momento, los mayores índices de escolarización de las mujeres, y, posteriormente, el hecho de que el empoderamiento femenino haya ganado espacio en el debate público, aunque gradual y tímidamente. Además, la creciente participación femenina en el mercado de trabajo tuvo como una de sus consecuencias la reducción en el número de hijos por mujer, lo que vino a subvertir también los papeles de los cuales trata Andrade (2005). Otros factores pueden ser señalados como retos a la estabilidad del sistema patriarcal descrito por la autora, tales como la aprobación de la ley Maria da Penha (ley 11.340/06)¹², que representó la quiebra de un paradigma en que agresiones domésticas pertenecían al orden privado, sobre el cual el estado tendría poca influencia y responsabilidad.

A pesar de los avances observados en los últimos años, caracterizados por el crecimiento del movimiento feminista y por la intensificación de las discusiones sobre relaciones de género y violencia, las bases de un sistema patriarcal y machista son sólidas y muy resistentes. La idea de que el hombre puede y debe ejercer control sobre el cuerpo y las elecciones femeninas aún encuentra eco, por más que su expresión pública sea condenable. Por eso, aún vemos actos extremos de violencia contra las mujeres, justificados por argumentos que remontan a tesis como la defensa del honor.

Factores aceleradores y de riesgo

Los factores aceleradores de la violencia contra la mujer son muy similares a aquellos asociados a la violencia homicida como un todo: presencia de armas de fuego; alcohol y otras drogas; e impunidad. Cabe destacar que, según el Datasus, aun cuando gran parte de las víctimas de homicidio del sexo fe-

¹² Ley 11.340, del 7 de agosto de 2006. Disponible en <https://goo.gl/mzfnI>



menino sean muertas con instrumentos cortantes o contundentes y otros medios crueles, las víctimas muertas por disparos de arma de fuego representaron cerca del 50% del total a lo largo de los últimos diez años. La presencia de armas de fuego en contextos de agresión doméstica puede facilitar y, o, acelerar un resultado fatal. Sin embargo, algunas características particulares de la violencia contra la mujer implican la existencia de otros factores aceleradores o de riesgo específicos, todos interconectados de alguna manera.

Historial de agresiones

Frecuentemente, el homicidio de una mujer por su compañero o excompañero es precedido por años de agresiones verbales y físicas. Ese tipo de violencia suele tener por característica el hecho de que esta va escalando con el paso del tiempo, siendo que algunas de las víctimas buscan ayuda del sistema de justicia criminal, pero no siempre la encuentran. Gran parte de las mujeres asesinadas por sus compañeros “tenían historias repetidas de violencia y agresiones” (Meneghel e Hirakata, 2011: 566). Eso indica la necesidad de que haya una red de protección estructurada lista para atender a mujeres víctimas de agresiones, que las ayude a romper ese ciclo de violencia. Cuando las agresiones ocurren y no hay ninguna respuesta, la tendencia es a que crezcan en intensidad, pudiendo culminar en la muerte de la mujer.

Fallas en el sistema de medidas protectoras

Antes mencionada, la ley Maria da Penha creó una serie de medidas protectoras orientadas a la mujer víctima de violencia, tales como el alejamiento del agresor del hogar, la prohibición de acercarse a la víctima, la restricción de circular en lugares frecuentados por esta. Clasificadas como “medidas protectoras de urgencia”, estas deberían ser autorizadas inmediatamente, con el fin de garantizar la integridad física de la mujer agredida o amenazada de agresión.

Según Pasinato et al. (2016), el carácter de urgencia recomienda que los pedidos de medidas protectoras se tramiten independientemente de las investigaciones criminales y que el relato de la situación esté basado solo en las declaraciones de la mujer solicitante. La reunión de pruebas adicionales no puede ser factor de demora en la atención de la demanda, siendo establecido el plazo de cuarenta y ocho horas entre esta y el envío al poder judicial, y plazo igual para que haya la decisión judicial. Las autoras señalan que las medidas protectoras son reconocidas por los profesionales que atienden mujeres en situación de violencia como el mayor avance que trajo la ley Maria da Penha. No obstante, hay diversos obstáculos para su implementación.

En un estudio comparado sobre cómo vienen siendo aplicadas esas medidas en las ciudades de Florianópolis (SC), Salvador (BA) y São Paulo (SP), las autoras concluyeron que los tiempos entre la solicitud de medida protectora y su autorización superan en mucho lo previsto por la ley, en virtud del “aumento del recorrido de nuevas etapas que debe ser realizado por las mujeres, con demoras en el tiempo para obtener la protección necesaria” (Pasinato et al., 2016: 240). La ley determina que una vez el poder judicial es notificado de la solicitud de medida protectora de urgencia registrada ante la Policía Civil, el plazo para la decisión del juez es de cuarenta y ocho horas. Sin embargo, la investigación reveló que el plazo entre el registro policial y la decisión judicial varió entre cinco y ochenta y cuatro días en Salvador, especialmente en función de procedimientos burocráticos en la tramitación del pedido en el juzgado y del intervalo entre la solicitud y la decisión, que llegó a quince días, contra los dos que determina la ley.

Otra de las principales conclusiones del estudio es que con mucha frecuencia la solicitante debe presentar testigos y otras pruebas de que viene sufriendo amenazas o agresiones, bajo el entendimiento de que su palabra no basta, lo que contraría por completo el texto legislativo. El vínculo entre el pedido de protección y el procedimiento criminal contra el agresor también fue destacado, aun cuando con-



figure clara falta de respeto a la ley y tenga como consecuencia el retraso en la autorización de la medida. En algunos de los casos a los cuales las autoras tuvieron acceso, aun después de la autorización judicial de la medida, ni la víctima ni el agresor fueron notificados, lo que en la práctica hace que la medida protectora sea inocua.

Las fallas del sistema de medidas protectoras reveladas por la investigación son graves y ayudan a explicar por qué mujeres que buscaron ayuda legal fueron víctimas de agresiones fatales. Evidentemente, la mera existencia de la medida protectora no garantiza que el agresor la respetará –incluso en función de graves deficiencias en el monitoreo de las medidas, también señaladas por las autoras–, pero la inexistencia de respuestas al problema o el atraso de esa respuesta contribuyen a que situaciones de violencia persistan y aumenten.

Dependencia económica

De alguna manera vinculada con los factores anteriores, la dependencia económica de la mujer en relación con el cónyuge puede ser determinante para que agresiones constantes no sean denunciadas. Muchas veces, la alternativa para una mujer que depende de recursos financieros del agresor para sobrevivir es su remisión a un refugio, pero esa medida tiene consecuencias drásticas, como el abandono del hogar y lazos afectivos. Cuando la víctima tiene hijos, la quiebra del ciclo de la violencia es más urgente, pero también más difícil. Otra medida prevista por la ley Maria da Penha es justamente la entrega de alimentos por parte del agresor. No obstante, conforme se señaló, la concesión de las medidas protectoras es lenta, burocrática y deficiente.

Actores

Víctimas y autores

Como se señaló en relación con los homicidios, la definición del perfil del autor de violencia contra la mujer es difícil ya que, primero, una parte significativa de los crímenes contra la vida (entre ellos los femicidios) no son aclarados, y, segundo, no existe una base de datos sobre el perfil de autores, al contrario de lo que ocurre en relación con las víctimas. Lo que se sabe es que los agresores son hombres que mantenían o mantuvieron relaciones íntimas con las víctimas¹³. Mucho de lo que se conoce sobre hombres que ejercieron violencia contra mujeres dice respecto a los agresores que no necesariamente mataron a sus víctimas. Sin embargo, sabiendo que la muerte suele ser precedida por otras agresiones, se puede esperar que el perfil del agresor y del homicida sean muy parecidos.

Según Meneghel e Hirakata (2011), los agresores suelen ser jóvenes, usualmente con grado de escolaridad inferior al de las víctimas, tienen antecedentes criminales e historia de amenazas y violencia dirigida contra las mujeres. Investigaciones sobre registros criminales en diferentes municipios brasileños llevaron a conclusiones similares: al analizar ciento treinta autos de detención en flagrancia por violencia doméstica en un municipio del estado de Paraná, Madsen et al. (2014) descubrieron que los agresores detenidos eran jóvenes (el 45% entre 20 y 29 años), de baja escolaridad (el 80% había estudiado hasta

13 Cabe nuevamente la reserva de que no todas las mujeres víctimas de agresiones fatales fueron muertas por compañeros o excompañeros; tampoco se puede afirmar que todas fueron asesinadas en virtud de su condición femenina (lo que configura el crimen de femicidio). Sin embargo, las investigaciones al respecto y los datos a los que se tiene acceso indican que esas muertes representan una porción bastante amplia de los homicidios contra mujeres. Más que eso, se trata de un tipo particular de violencia sobre el cual es posible tomar medidas preventivas específicas. En cuanto a las mujeres muertas en virtud de actividades criminales o conflictos interpersonales diversos, se trata de víctimas de una violencia más próxima a la del homicidio, que también sacrifica a los hombres.



octavo) y de bajos ingresos: el 28% eran trabajadores de la construcción.

En cuanto al perfil de la víctima, Meneghel y Hirakata (2011) señalan que investigaciones al respecto indican la concentración de esas muertes en grupos de mujeres jóvenes, blancas, con niveles básicos de educación y sin profesiones cualificadas. Esas características sugieren que las vulnerabilidades socioeconómicas son factor transversal importante en la incidencia de ese tipo de homicidio. Las investigadoras se basaron en estudios internacionales para suponer que el total de homicidios femeninos sirve “como un ‘indicador aproximado’ de femicidio, ya que de 60% a 70% de esas muertes son provocadas por las desigualdades de género” (p. 566). Los resultados del análisis de 19.459 muertes de mujeres ocurridas entre 2003 y 2007 en Brasil indicaron que gran parte de las asesinadas en el periodo era joven, soltera y de baja escolaridad, y 51% eran negras (negras y pardas).

También con base en los datos de la salud, Waiselfisz (2015) identificó las características fundamentales de la mujer víctima de violencia, enfatizando que se encuentra en curso una escala ascendente de la victimización de la mujer negra, cuyos homicidios aumentaron 54,2% entre 2003 y 2013. Durante el mismo periodo, el número de homicidios de blancas disminuyó 9,8%. En cuanto a la edad, el autor puntualiza que la incidencia de muertes entre mujeres es baja hasta los 10 años de edad, aumenta sustancialmente hasta los 19, y a partir de esa edad declina lentamente.

Sociedad y sociedad civil

La estructura patriarcal y machista caracterizada antes viene siendo desafiada gradualmente, conforme se discutió arriba. No obstante, su legado está muy presente en la sociedad brasileña, donde la mujer encuentra diversos obstáculos a su plena emancipación y cuestionamientos a su poder de elección. Esos obstáculos se hacen sentir muy claramente sobre la

mujer víctima de violencia, cuya narrativa con frecuencia es puesta bajo sospecha. Ante una denuncia de violencia sexual, por ejemplo, es común que se ponga en duda la versión de la víctima, levantando dudas sobre su postura, vida anterior e, incluso, si el acto sexual fue, de hecho, practicado contra su voluntad.

Sin embargo, el hecho de que esos asuntos vengán ganando importancia en el debate público y los cambios legislativos de la última década –especialmente la ley Maria da Penha, ampliamente conocida– están contribuyendo a que más mujeres participen cotidianamente en la reflexión y discusión sobre la violencia de género, sus formas de enfrentamiento y la indiferencia de parte de la sociedad en relación con ella. Han sido frecuentes actos y manifestaciones en repudio a la violencia contra la mujer, muchas veces precedidos de casos emblemáticos. Aun así, la participación se limita a grupos pequeños, casi siempre compuestos exclusivamente por mujeres. La participación de los hombres sería fundamental para ayudar a cambiar conceptos y romper paradigmas dentro de ese grupo, pero es muy reducida.

En cuanto a la sociedad civil y los movimientos feministas de base, su actuación en las últimas décadas fue crucial para hacer avanzar el enfrentamiento a la violencia contra la mujer. Al inicio de la década de los ochenta, el movimiento feminista dirigió su mirada a la violencia contra la mujer organizando protestas contra la absolución de los hombres que mataron a sus compañeras con el argumento de “legítima defensa del honor”. En el mismo periodo se crearon grupos llamados “SOS Mujer”, que prestaban asistencia social, psicológica y jurídica a mujeres víctimas de violencia (Santos, 2010). Fue la lucha de los movimientos feministas, también, la que llevó a la creación de la primera Comisaría de la Mujer en 1985, en el estado de São Paulo.

La aprobación de la ley Maria da Penha no hubiera sido posible sin la presión ejercida por la sociedad civil organizada. Las recomendaciones hechas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos



(CIDH)¹⁴ al estado brasileño en relación con el caso Maria da Penha solo fueron cumplidas en virtud de la presión ejercida con la presentación, en 2003, de un documento al Comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (Cedaw: Committee on the Elimination of Discrimination against Women) denunciando el incumplimiento de las recomendaciones. Ese mismo año, el Cedaw recomendó que el país adoptara con urgencia una ley para prevenir y castigar la violencia doméstica. Un consorcio de ONG participó activamente en el grupo de trabajo que preparó el anteproyecto de la ley (Santos, 2010).

Policías y actores del sistema de justicia criminal

La mujer víctima de violencia física y, o, sexual necesita superar el constreñimiento asociado a esa condición para que pueda buscar a la policía y denunciar a su agresor. En ese sentido, policías preparadas para acoger a la víctima de ese tipo de crimen son esenciales para que, por un lado, las agresiones sean notificadas y tengamos la real dimensión del problema y, por otro, los autores sean identificados y castigados.

La creación de comisarías de la mujer fue una conquista muy importante del movimiento feminista. Sin embargo, en la ciudad de São Paulo, por ejemplo, esas comisarías no funcionan veinticuatro horas al día ni los fines de semana, cuando los casos de agresión son más frecuentes. En otras capitales, hay apenas una comisaría especializada, lo que dificulta el acceso a ese servicio. Por esa razón, muchas víc-

timas acaban buscando comisarías comunes, donde son mayores las posibilidades de que no reciban la acogida necesaria. No obstante, aun en las comisarías de la mujer hay situaciones de flagrante falta de respeto. Durante la investigación de campo realizada en Florianópolis, Salvador y São Paulo, Pasinato et al. (2016) fueron testigos de situaciones en que policías hacían comentarios sobre las ropas de las víctimas, sus intenciones reales con las denuncias y, en el caso de las víctimas de violencia sexual, el eventual consentimiento para la relación sexual. Además, víctimas consideradas no “merecedoras” no eran informadas sobre la posibilidad de solicitud de medida protectora.

En 2016, una violación colectiva contra una adolescente de 16 años ocurrida en Río de Janeiro obtuvo enorme repercusión en los medios, no solo por la brutalidad del acto, sino también por las declaraciones realizadas por el comisario inicialmente responsable del caso, quien cuestionó la veracidad de la historia, alegando que la víctima habría cambiado de versión, llegando a afirmar que sería investigada por supuesta participación en el tráfico de drogas en la región¹⁵. En el mes de julio de 2017, una joven de 27 años fue muerta y su cuerpo fue quemado por un hombre con quien mantenía una relación íntima, en la ciudad de Campo Grande (MS). A pesar de todos los indicios de que el caso podría ser investigado como femicidio, el comisario encargado afirmó que se trataba de robo seguido de muerte¹⁶. En los dos casos, los policías se mostraron poco sensibles a la gravedad y a las particularidades de la violencia cometida contra las mujeres, sea esta letal o no.

La investigación de Pasinato et al. (2016) sobre la aplicación de medidas protectoras reveló fallas graves en la manera como el poder judicial procesaba

14 En 2001, la CIDH responsabilizó al estado brasileño por omisión, negligencia y tolerancia en relación con el caso de Maria da Penha Maia Fernandes, que en 1983 sufrió dos intentos de homicidio por parte de su marido, quedando parapléjica en virtud de disparos efectuados por él. En 1998, el Cejil-Brasil (Centro para la Justicia y el Derecho Internacional) y el Cladem-Brasil (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres), con la víctima, presentaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una demanda contra el estado brasileño.

15 “Delegado afastado vê elo entre jovem violentada e tráfico”. *Estadão*. Brasil, 9 de junio de 2016. Disponible en <https://goo.gl/k2eoEs>

16 “Mayara Amaral, a violonista de Campo Grande morta duas vezes”. *El País*. Brasil, 29 de julio de 2017. Disponible en <https://goo.gl/jKyJxb>



las solicitudes realizadas en las tres ciudades comparadas. A su vez, y según el mismo estudio, el Ministerio Público y la Defensoría Pública tampoco cuestionaban la actuación de los jueces. La investigación concluye que los tribunales y juzgados especializados tampoco logran romper con la lógica tradicional de la justicia criminal y actúan de manera bastante convencional, exigiendo la presentación de pruebas de que hubo amenaza o violencia. La resistencia en seguir el texto legislativo –el cual determina expresamente que la palabra de la ofendida basta–, lleva a la demora en autorizar la medida protectora, lo que puede agravar la violencia a la cual está siendo sometida la víctima.

En abril de 2016, ONU Mujeres Brasil y el gobierno federal lanzaron las “Directrices nacionales para investigar, procesar y juzgar con perspectiva de género las muertes violentas de mujeres - femicidios”. El documento define los procedimientos que deben seguir los profesionales y las instituciones durante la investigación policial, el proceso judicial y el juicio de muertes violentas contra mujeres para tipificar las razones de género como causas de esos crímenes. Se trata de una medida importante, ya que, según el propio documento, las directrices “contribuyen al ‘cambio de mirada’ del profesional sobre el crimen, sus circunstancias, la(s) víctima(s) y el(la)(los) responsable(es) por la(s) muerte(s), adoptando la ‘perspectiva de género’ como forma de perfeccionar las respuestas institucionales para las muertes violentas de mujeres” (ONU Mujeres, 2016: 15).

Mortalidad en las acciones policiales

Según datos del 10º Anuario brasileño de seguridad pública, en 2015 en Brasil 3.320 personas murieron a manos de la policía, mientras 358 policías murieron por homicidio. La tasa de letalidad policial en Brasil es de 1,6 muertos por los policías para cada 100.000 habitantes, más alta que la de Honduras, de 1,2 por 100.000 habitantes.

La Policía solo es Policía porque está autorizada a usar la fuerza, en sus diferentes niveles, del más blando hasta el más letal. Sin embargo, en sociedades democráticas ese uso debe ser definido por parámetros claros suministrados a partir de un mandato otorgado por la sociedad (Bayley, 2006). El uso letal de la fuerza por la policía, por tanto, debe ser objeto permanente de discusión por parte de la sociedad y de los mismos policías. Esa tesis gana más fuerza cuando se compara el porcentaje de muertos por la policía con el total de muertes violentas. En el estado de São Paulo, en 2016 la policía fue responsable de cerca de 25% de las muertes violentas (Instituto Sou da Paz, 2017a). Hasta finales de agosto de 2017, cien policías fueron muertos en Río de Janeiro, prácticamente uno muerto cada dos días. Número inadmisibles.

No obstante, pese al alto grado de uso de la fuerza letal por los policías en Brasil, el asunto no es considerado prioritario por las instituciones, que suelen negar que se trata de una cuestión que debe ser debatida públicamente y responden al aumento de los casos de letalidad policial afirmando que la criminalidad es cada vez más violenta o que la eficiencia policial aumentó, por lo que las respuestas policiales son más prontas, los policías llegan más rápido a las situaciones de crimen en marcha, lo que aumenta las confrontaciones.

Esas hipótesis pueden tener incluso fundamento, pero si las autoridades no reconocen que el uso de la fuerza letal es cuestión institucional esencial para la democracia y para el buen trabajo policial y que, por tanto, debe ser debatida públicamente por medio de la divulgación permanente de informaciones sobre el fenómeno, de la rendición de cuentas en relación con la investigación y el procesamiento de los casos que implican muertes en acciones policiales, y de discusión sobre protocolos de uso de la fuerza por parte de la policía, difícilmente lograremos tener una visión clara sobre las causas, las circunstancias y las posibles soluciones para lidiar con el fenómeno.



Factores estructurales: “bandido bueno es bandido muerto” y pérdida de legitimidad de las policías

Algunas hipótesis explican el alto grado de mortalidad en las acciones policiales en Brasil. Hay un componente cultural que da fundamento a la idea de que “bandido bueno es bandido muerto”. De acuerdo con investigación realizada por Datafolha a solicitud del Foro Brasileño de Seguridad Pública en 2016 (FBSP, 2016), 57% de la población estaba de acuerdo con esa afirmación.

Si la mayoría de la población considera legítimo que las personas sospechosas de cometer un crimen sean muertas, sin cualquier tipo de derecho a la defensa simplemente por el hecho de haber o de ser sospechosa de haber cometido crímenes, la policía, que aun adopta prácticas violentas en su *modus operandi*, acaba por reproducir esa visión en su práctica cotidiana.

No se discute que la violencia empleada por las personas que cometen crímenes puede haber aumentado, pero el conjunto compuesto por la visión de que “bandido bueno es bandido muerto”, por la necesidad de alcanzar un desempeño operacional que privilegia la prisión de sospechosos a cualquier costo y por la lógica de guerra a las drogas, en que la escalada del uso de violencia es creciente, acaba legitimando el alto grado de uso de la fuerza letal por parte de las policías.

Hay también una idea generalizada de que la impunidad predomina y que aun cuando los policías arresten a un sospechoso, nada sucederá ya que la “policía arresta y la justicia suelta”. Afirmación que no se sustenta en la práctica. Una investigación realizada por el Instituto Sou da Paz sobre los arrestos en flagrancia en la capital de São Paulo en 2011 demostró que 88% de las personas arrestadas en flagrancia permanecieron detenidas por decisión judicial y apenas el 12% fueron liberadas (Instituto Sou da Paz, 2012). En ese caso, la afirmación correcta sería: “la policía arresta y la justicia mantiene presa”.

Finalmente, las policías brasileñas viven una gran crisis de legitimidad. El último índice de confianza producido por la Fundación Getúlio Vargas recolectó datos en estados, y el resultado es que apenas el 35% de la población encuestada confía en las policías. Otra investigación, dirigida por el Instituto Datafolha en la ciudad de São Paulo en 2015, estableció que apenas el 40% de las personas tiene más confianza que miedo de la Policía Militar de São Paulo (Langeani y Ricardo, 2017).

La crisis de legitimidad y el uso de la fuerza son procesos íntimamente relacionados y que se retroalimentan, como lo afirman Muniz y Proença Júnior:

Cuando una policía tiene poca credibilidad, su papel de inductora en el control social disminuye a tal punto que sus soluciones, cualesquiera que sean, son recibidas con desconfianza anticipada o sospecha previa. Esas soluciones son percibidas como ajenas a los términos presentes en el pacto social, disonantes en relación con lo que se considera aceptable en su contenido o forma. Baja credibilidad amplía y recrudece los niveles de resistencia a la acción policial, comprometiendo los efectos inductores de la policía en términos de resultados preventivos y disuasorios, acabando por forzar a sobrellevar soluciones represivas frente a cualquier situación (Muniz y Proença Júnior, 2014).

La Policía no está abierta al control social

Pese a que una de las características esenciales de la policía en una sociedad democrática es que esta le otorga el poder de usar la fuerza, las policías brasileñas todavía no aceptan que la sociedad participe de la definición de ese mandato. Discutir el mandato policial significa definir el objeto de su actuación, con los requisitos y las restricciones, la cobertura territorial y las situaciones por trabajar, e implica también discutir el alcance de su actuación, es decir, la exclusividad, competencia, superposición o compartir las atribuciones, e implica, finalmente, discutir los límites de su actuación con “modos y medios” de



actuar o hacer, tipos particulares de capacidad de acción y los requisitos expresados en determinadas legislaciones, normas o procedimientos (Muniz y Júnior, 2008: 31). Si la sociedad no participa en esa definición, la policía pierde legitimidad.

El control social sobre el trabajo policial es, por tanto, fundamental, sea para monitorear excesos y abusos, sea para participar en la definición de la forma como la policía debe usar la fuerza. Especialmente en relación con el uso de la fuerza letal, la policía todavía es bastante refractaria al control social.

Analizando el caso de São Paulo, Bueno señala que:

No obstante la creación de una serie de instituciones de control, aunque hayan enfrentado problemas de continuidad a causa de los cambios de gobierno y prioridades políticas, el promedio anual de 500 civiles muertos a causa de acción de policías en servicio en la última década muestra la incapacidad de superar una estructura que institucionalizó prácticas incompatibles con la agenda democrática. Eso pone obstáculos a cualquier posibilidad de cambio efectivo en la actuación de la Policía Militar del estado de São Paulo, y demuestra un comportamiento refractario al control externo (Bueno, 2014: 127).

El uso de la fuerza letal por parte de la policía no es considerado un problema de seguridad pública

Como las policías brasileñas no aceptan que la sociedad tiene el derecho de participar en la construcción del hacer policial, la gran mayoría de las decisiones operacionales, tácticas y de uso de la fuerza se toman sin participación social, con los argumentos de que: 1) la sociedad no es capaz de aportar una visión técnica sobre esas cuestiones; 2) hay cuestiones de seguridad en cada uno de esos asuntos que podrían exponer a los policías y a la población.

Además de la participación social en la construcción del mandato policial, que incluye discusiones sobre

el uso de la fuerza, rasgo propio de las policías en el orden democrático, el porcentaje de muertes provocadas por policías es, en muchos estados, parte significativa del total de muertes violentas. En el estado de São Paulo, en 2016 las muertes por oposición a la intervención policial representaron 17,5% del total de muertes violentas. En la ciudad de São Paulo ese porcentaje fue aún mayor: 25%; en otras ciudades, como Santo André, las muertes debidas a policías representan el 30% de las muertes violentas (Instituto Sou da Paz, 2017a).

Las muertes de policías también alcanzan niveles inaceptables, siendo que hasta agosto de 2017 en Río de Janeiro un policía había sido asesinado cada dos días.

Aun así, el uso de la fuerza letal no se trata como una cuestión de seguridad pública, sino que permanece dentro de las instituciones y no forma parte de la agenda política en ninguna instancia federativa. Solo cuando el uso de la fuerza letal por parte de los policías deje de ser tabú y sea tratado como un aspecto principal de la política de seguridad pública, con diagnóstico real de las motivaciones, implementación de medidas para su reducción, monitoreo y evaluación de resultados, tal vez sea posible revertir esa realidad.

Factores aceleradores y de riesgo

Falta protocolo y supervisión sobre el uso de la fuerza letal

Como se dijo, la policía está autorizada a usar la fuerza, incluso la letal y, en ese sentido, hay algunas hipótesis en las cuales ese uso se puede dar: 1) casos de uso legítimo y adecuado, cuando la confrontación y el uso de la fuerza letal sean la única alternativa para preservar vidas; 2) casos de uso inadecuado, pero no ilegítimo, por ejemplo, si un procedimiento esencial no se observó, llevando al uso incorrecto de



la fuerza letal; 3) casos de uso abusivo e ilegal de la fuerza letal o, aun, ejecuciones sumarias¹⁷.

Una de las formas más efectivas de control sobre la actividad policial es el control interno por medio de la profesionalización. Su presupuesto es que la creación de estándares claros y precisos de competencia y responsabilidad profesional tiene un gran potencial de regular y contribuir al mejor uso de la fuerza por parte de la policía. En ese sentido, la adopción de protocolos sobre el uso de la fuerza es esencial para prevenir y reducir los casos de uso inadecuado de la fuerza. Es fundamental también la supervisión constante sobre la adopción o no de los protocolos, de las razones de su no uso y sobre la necesidad de perfeccionarlos. La supervisión permanente es lo que garantizará que los procedimientos existentes se sigan.

Cuando las mismas organizaciones policiales descuidan las exigencias tácticas y técnicas que diferencian la violencia y el uso de la fuerza, dejando indefinida la frontera que define su mandato, los incidentes negativos con la población civil se vuelven más frecuentes. La banalización de la utilización del nivel letal de la fuerza por la policía acaba siendo la consecuencia más grave de la falta de claridad en cuanto a los procedimientos y recursos adoptados en el curso de la acción policial. Sin esta claridad, en ambientes de elevado riesgo e imprevisibilidad, presionados por resultados y por la demanda pública por seguridad, muchos policías optan por cursos decisivos en los cuales la letalidad de sus acciones se eleva exponencialmente. Muchas veces apoyada por un tipo de legitimidad perversa o tolerada por la simple inacción de una sociedad que erigió la seguridad como un fin en sí mismo, independiente de los medios y métodos empleados, la letalidad de la acción policial es un problema grave, ampliamente denunciado por organizaciones de derechos humanos, nacionales e internacionales (Albernaz, 2009: 13).

Además de la supervisión sobre el uso de esos protocolos, es necesario que haya también transparencia sobre los mismos, al menos sobre aquello que no pone en riesgo al policía o a la población. Esa transparencia permite control y participación social en la discusión sobre uso de la fuerza por parte de la policía.

No hay investigación y responsabilidad por el mal uso de la fuerza letal

En relación con los casos de uso abusivo de la fuerza letal o aun de ejecuciones sumarias, hay un bajo grado de investigación y responsabilidad. Cano (1998) mapeó trescientos un procesos penales encontrados en la justicia militar de Río de Janeiro, y de ellos doscientos noventa y cinco fueron archivados y apenas seis casos siguieron adelante con la denuncia en contra de los policías, siendo absueltos los seis a pedido de la Fiscalía, incluso en casos con disparos a quemarropa y versiones inconsistentes.

A partir de 1996, los crímenes dolosos contra la vida cometidos por policías pasaron a ser juzgados por la justicia común (ley Bicudo 9.299/96), pero, aun así, el grado de impunidad es alto. Muchas veces, cuando el caso llega hasta la fase del jurado popular, los policías acaban siendo absueltos, sea porque las pruebas son frágiles o por la visión “bandido bueno es bandido muerto” que permea el imaginario colectivo, conforme se mencionó.

Una investigación realizada por Misse et al. (2011) en casos que involucran muertos por parte de policías en Río de Janeiro entre 2001 y 2011 indica que:

La precariedad de los instrumentos de fiscalización del trabajo policial fue y aun es central en la consolidación de un *modus operandi* violento y arbitrario fundado en una lógica discriminatoria. Formulamos la hipótesis de que la política de mantenimiento de la alta incidencia de “autos de resistencia” no podría estar en vigor sin la complicidad de todas las instituciones del sistema de justicia criminal, y quedó comprobada la baja calidad de los controles

17 Ver Ignácio Cano, en <https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/UNIFESP-2017-Ignacio%20Cano.pdf>



sobre la actuación de los policías y de la investigación de los homicidios por ellos cometidos. Es insuficiente atribuir la responsabilidad de estas muertes a una "cultura policial", siendo imprescindible evaluar la eficacia de los controles legales externos a las policías sobre los casos de ese tipo, especialmente aquellos ejercidos por el Ministerio Público y el Tribunal de Justicia (Misse et al., 2011: 128).

Además, aunque en casos raros, cuando hay responsabilidad esta suele ser individual, recayendo sobre el policía que se haya involucrado directamente en la muerte. No se ve una responsabilidad institucional, sea de la corporación policial, sea de los gobiernos, asumiendo que hay problemas en relación con el uso de la fuerza letal.

Actores

Policías y gobiernos

En relación con las policías, como se discutió, se trata de los principales agentes de la letalidad policial, así como víctimas de los asesinatos de policías. El uso de la fuerza letal no es algo en lo que la policía permita la participación de la sociedad, habiendo muy poca transparencia sobre los diferentes aspectos relacionados con el asunto. Son pocos los estados que publican sistemáticamente datos desagregados sobre muertes debidas a policías en servicio y en descanso y sobre policías muertos en servicio y en descanso, por ejemplo. Los procedimientos operacionales relativos al uso de la fuerza letal, cuando existen, no son públicos ni tampoco se suministran a la sociedad, aun cuando se soliciten por medio de la ley de acceso a la información.

Cuando hay un caso de muerte debida a policías o en la cual la víctima es un policía, la respuesta oficial suele ser de responsabilidad individual del implicado o de justificarla con el argumento de que la violencia es mayor o que la productividad policial como un todo aumenta, incluso en los casos de muertes durante enfrentamientos. Son justificaciones que

no dan una respuesta institucional, asumiendo el asunto como objeto de una política institucional específica. Los gobiernos estatales también tienden a responder en esa línea. Lo que significa que ni el gobernador ni el secretario de Seguridad ni los jefes de las policías asumen el problema como algo institucional, tendiendo a tratar los casos como aislados o como una respuesta natural al recrudecimiento de la violencia criminal.

La falta de políticas institucionales para enfrentar el problema y la falta de transparencia en relación con prácticamente todos los aspectos relacionados con el asunto determina la actuación de esos actores.

Además, diversas investigaciones comprueban que el discurso de las autoridades del área de seguridad pública tiene un impacto significativo en la forma como las policías usan la fuerza. Si el discurso es más duro, legitimando la confrontación, la tropa tiende a usar más la fuerza. Si el discurso es de respeto a los derechos humanos y de valoración de aspectos técnicos y correctos del trabajo policial, la tendencia es contraria (Oliveira Jr., 2008).

Según Bueno (2014):

Dicho de otro modo, la elección del comandante general y del secretario de Seguridad Pública se guía por los fundamentos que preconizan la acción del gobierno del estado y, conforme demuestra la literatura, será determinante para una mayor eficacia de los mecanismos de control existentes para la reducción de la letalidad de la acción policial (Bueno, 2014: 125).

Actores del sistema de justicia

En relación con los actores del sistema de justicia criminal, lo que se observa es un bajo grado de control externo. En Brasil, el Ministerio Público tiene la responsabilidad de ejercer el control externo sobre la actividad policial. Como se mencionó, es común que los casos de letalidad policial se archiven.



Según Lemgruber, Ribeiro, Musumeci y Duarte:

Obviamente, sería exagerado atribuir ese estado de cosas apenas a la inoperancia del MP. Pero también es obvio que, al no ejercer en esa área el poder amplio y exclusivo que le fue concedido, la entidad no solo no contribuye a mejorar la situación, sino que imposibilita que otras instituciones lo hagan, pues el monopolio constitucional del MP no permite que ninguna de ellas tenga independencia y respaldo legal suficientes para enfrentar los profundos males que afectan las policías militares y civiles brasileñas. La historia de las *oidorias* estaduais de policía¹⁸, con las que se intentó sin éxito llenar ese vacío, muestra bien el alto precio pagado por la decisión de conferirle a un único órgano, junto con numerosas otras atribuciones, la autoridad de controlar las policías del país (Lemgruber, Ribeiro, Musumeci, Duarte, 2016: 38-39).

Todo el flujo de investigación de procesamiento de los casos de muertes cometidas por policías es precario, la investigación policial es pobre, las pruebas técnicas son prácticamente inexistentes, siendo la necropsia la principal de ellas, los testigos son mayoritariamente los mismos policías que participaron en el enfrentamiento, otros testigos tienen miedo de exponerse, los debates sobre el caso se centran casi que exclusivamente en el perfil de la persona muerta, buscando saber si era bandido o tenía antecedentes criminales, lo que acaba funcionando como prueba para justificar que los policías actuaron en legítima defensa. Al final, el juez manda archivar el caso o el jurado absuelve los implicados.

18 La *oidoria* es un órgano externo a la Policía y el oidor es una persona de la sociedad civil, no vinculada a la Policía. Es responsable de recibir denuncias de la población contra policías militares y civiles que hayan cometido actos arbitrarios y, o, ilegales y también de los mismos policías que se sientan lesionados. Organiza las informaciones y promueve las acciones para investigación de las quejas, para que haya castigo, aunque no tiene poderes para investigar y quien investiga es la corregiduría.

Sociedad y sociedad civil

Como se mencionó, en general, la sociedad suele legitimar las muertes a manos de policías. En este momento, la sociedad civil organizada y las comunidades que lideran las investigaciones tienen el papel de presionar por la aclaración de casos. Un caso conocido fue el del albañil Amarildo que desapareció en la *favela* da Rocinha, en Río de Janeiro. Algún tiempo después se descubrió que había sido muerto por policías. No obstante, ese hallazgo solo fue posible gracias a la amplia presión popular que creó la campaña “Dónde está Amarildo” en las redes sociales, con el apoyo de movimientos como el Río de Paz, las Madres de Mayo y la Red de Comunidades y Movimientos contra la Violencia. Los habitantes de Rocinha organizaron diversos actos que contaron con la participación de la sociedad civil.

Prisiones

Panorama general y evolución de los índices

Los primeros meses de 2017 estuvieron marcados por rebeliones en presidios brasileños, especialmente en las regiones Norte y Nordeste del país. Solo en enero, más de ciento treinta detenidos fueron muertos en los estados de Amazonas, Roraima y Rio Grande do Norte. A pesar del choque provocado por las imágenes de presos decapitados, las rebeliones fueron tragedias anunciadas por años de políticas de encarcelamiento en masa y caos en los sistemas carcelarios estaduais, llenos y en situaciones precarias de funcionamiento.

Según datos del Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), el número de presos en Brasil creció vertiginosamente entre 2005 y 2014. En un periodo de diez años, la población carcelaria pasó de 361.402 en 2005 a 622.202 en 2014, lo que representó un incremento del orden de 72%. Como resultado, en 2014 había un déficit de 250.000 cupos y una tasa de encarcelamiento muy



elevada: por cada 100.000 brasileños, 418 estaban detenidos (Depen, 2016a). Otro dato que revela la dimensión del hiperencarcelamiento en el país es que Brasil ocupa el segundo lugar en el ranking de las tasas de prisión que más crecieron entre 1995 y 2010, considerados los cincuenta países que más encarcelan en el mundo (Depen, 2016b).

La construcción de nuevos establecimientos carcelarios es comúnmente defendida como panacea para el colapso del sistema penitenciario. Si el hacinamiento genera una variedad de consecuencias trágicas, la ampliación en el número de cupos ofrecería una especie de solución mágica. Sin embargo, considerándose el ritmo en el que crece la población carcelaria brasileña, es bastante improbable que la construcción de nuevos presidios pudiera de hecho solucionar el problema. Datos del 5º Informe nacional sobre los derechos humanos en Brasil revelan que entre 2000 y 2010 el número de presos en el país aumentó 113%, dato que ayuda a explicar por qué Brasil tiene hoy la cuarta población carcelaria del mundo. De acuerdo con datos de la última investigación nacional de informaciones penitenciarias, en 2014 la población carcelaria brasileña sobrepasaba los 622.000.

Las políticas de encarcelamiento en masa y una mentalidad según la cual el número de arrestos realizados por la policía es indicador de éxito están detrás de las cantidades mencionadas. Al analizar los datos de encarcelamiento por tipo penal, es evidente que la guerra a las drogas contribuye en gran medida al déficit de más de 250.000 cupos de nuestro sistema carcelario, ya que 28% de los detenidos en el país se encuentran encarcelados por crímenes relacionados con el tráfico de estupefacientes (Depen, 2016a).

La mayor parte de estos detenidos son pequeños traficantes, cuya prisión no produce impacto alguno sobre el mercado de drogas ilícitas. Esos números pueden indicar que la actividad policial ha priorizado la represión al microtráfico, en detrimento de otros crímenes. Además, como lo ha señalado la investigación de arrestos en flagrancia del Instituto Sou da Paz en 2012, la calidad del arresto en flagrancia en

el delito de tráfico es muy baja, ya que la mayoría de los detenidos no tienen antecedentes criminales y son atrapados con pocas cantidades de droga, representando así pequeño impacto en la cadena del tráfico (Instituto Sou da Paz, 2012).

Otro aspecto que pone en evidencia la crisis del sistema penitenciario en el país es la proporción de presos provisionales, o sea individuos bajo custodia del estado que aún no han sido juzgados. Según el 10º Anuario brasileño de seguridad pública, en 2014 el 36% de todos los presos del país se encontraban en esa condición. La situación es peor en estados como Amazonas, Maranhão y Piauí, donde la proporción era cercana a 60% (FBSP, 2016). Ese cuadro es consecuencia directa de la morosidad del sistema de justicia y de la falta de respeto a las garantías individuales de algunos acusados, cuyo perfil permitiría que respondieran al proceso en libertad. Esos mismos factores están relacionados con otro grave ejemplo de violación de derechos: el retraso en la puesta en libertad de detenidos cuyas penas o arrestos provisionales ya expiraron.

El sistema penitenciario nacional fuerza a los presos condenados por crímenes de bajo impacto a convivir con reincidentes y miembros de grupos criminales. Algunas de las consecuencias del irrespeto a esa exigencia son la violencia contra presos recién-llegados y el crecimiento del crimen organizado, ya que la adhesión a esos grupos se vuelve obligatoria.

El nacimiento de grupos criminales dentro de los establecimientos carcelarios es un reflejo directo de la crisis del sistema y, al mismo tiempo, contribuye a profundizarla. Ese fenómeno no puede comprenderse sin considerar las pésimas condiciones de las cárceles brasileñas, que hace que muchos establecimientos carcelarios sean ingobernables. En consecuencia, se ve el crecimiento de grupos criminales que ejercen poder en el vacío dejado por las autoridades. De naturaleza voluntaria o no, la adhesión a uno de esos grupos puede significar el inicio de una carrera criminal para detenidos condenados por delitos menores.



La creación de más cupos en establecimientos carcelarios no parece ser la solución a los problemas del sistema penitenciario brasileño, cuya población crece a un ritmo frenético. Es necesario pensar en políticas que revertan ese proceso y en la ampliación de la aplicación de penas alternativas, tímida aún. Las penas restrictivas de libertad podrían limitarse a quienes cometieron crímenes de mayor potencial ofensivo, pero deberían venir acompañadas de nuevas políticas criminales y sobre drogas, visto que un porcentaje significativo de los detenidos cumple pena por robo y, o, tráfico de drogas, y la legislación no prevé penas alternativas en estos casos.

Valores en disputa e incompatibilidades: ¿por qué?

El crecimiento de los índices de criminalidad en todo el país en la última década es considerado uno de los factores explicativos del aumento vertiginoso de nuestra población carcelaria. La evolución de los índices de homicidio doloso verificada a lo largo de los últimos veinte años es el síntoma más obvio del agravamiento de la violencia. En relación con los crímenes contra el patrimonio, la disponibilidad de informaciones varía entre los estados, de modo que no es posible afirmar si los robos aumentaron a lo largo del tiempo.

No obstante, entre algunos de los estados que divulgan esas informaciones no hay una tendencia clara de aumento sostenido de esos índices a lo largo de la última década. En el de São Paulo, por ejemplo, la tasa de robos en 2005 era de 566 por 100.000 habitantes, contra 565 en 2010. Los robos de vehículos disminuyeron en ese mismo periodo, pasando de 564 robos por cada 100.000 vehículos en 2005 a 334 en 2010¹⁹. A su vez, la tasa de arrestos creció bastante a lo largo del mismo periodo: de 298 a 532 por 100.000 habitantes (FBSP, 2007 y 2012). A pesar de eso, el país vive una paradoja: se cree que la re-

ducción de la criminalidad violenta pasa fundamentalmente por la punición, pero se castiga prioritariamente a quienes cometieron crímenes sin violencia. En 2014, cuatro de cada diez personas detenidas en Brasil fueron arrestadas por hurto o tráfico de drogas (Deppen, 2016a).

Poblaciones asustadas por la criminalidad demandan medidas más duras contra los que cometen delitos. Los índices de criminalidad no siempre son determinantes de la sensación de inseguridad vivida por determinado grupo, que puede verse afectado por otros factores más subjetivos como la exposición a noticias sobre crímenes o la ocurrencia de uno de mucha repercusión. Al mismo tiempo, existe la creencia generalizada de que la mayor parte de la población carcelaria está compuesta por criminales de alta peligrosidad y condenados por crímenes de gran potencial ofensivo. Conforme indican los datos presentados, esa creencia no encuentra respaldo en la realidad.

Alessandra Teixeira (2006) presenta la historia del crecimiento vertiginoso de la población carcelaria del país, estableciendo como marco histórico la aprobación de la ley de los crímenes hediondos en 1990. Según la autora, el aumento de los índices de criminalidad violenta a partir de los años ochenta llevó a la generalización de sentimientos de miedo e inseguridad por parte de la población, que pasó a exigir la intensificación de la represión. Al mismo tiempo, grupos conservadores se articulaban y aprovechaban el momento favorable para llevar a cabo sus agendas. En ese contexto, la discusión y aprobación en tiempo récord de una ley con impactos tan importantes abrió camino a la expansión del sistema penal. Aunque la ley de los crímenes hediondos no se aplique a crímenes de robo, por ejemplo, Teixeira cree que el endurecimiento penal previsto por la misma fue capaz de ejercer impacto sobre todo el sistema.

Para Teixeira, la aprobación de la ley y el endurecimiento penal subsecuente a esta representan una ruptura radical en relación con la discusión vigente

19 Estadísticas extraídas de la página web de la Secretaría de la Seguridad Pública del estado de São Paulo (www.ssp.gov.br).



justo después de la redemocratización, basada en la idea de que los presos eran sujetos de derecho y que la cárcel tenía efecto criminógeno, razón por la cual la pena privativa de prisión debería reservarse a quienes hubieran cometido crímenes graves. La autora indica que el paradigma vigente durante algunos años después de la reapertura fue el de la resocialización, reemplazado rápidamente por el paradigma de la pena como castigo e incapacitación. En otras palabras, se dejó de creer en y defender la tesis de que la prisión debería resocializar al criminal y reintegrarlo a la sociedad, pasándose a creer en la prisión como mero instrumento para castigar y evitar que aquel individuo cometiera nuevos crímenes, por lo menos durante un periodo. Desde esa perspectiva, leyes orientadas a la expansión del tiempo de prisión eran bienvenidas.

Otra ley a la cual se atribuye buena parte de responsabilidad por el crecimiento del sistema penitenciario nacional fue aprobada en 2006. Conocida como ley de drogas, 11.343²⁰, fue considerada de manera bastante favorable cuando se aprobó, teniendo como una de sus cualidades el fin de la pena de prisión a usuarios de droga. Sin embargo, conforme sostiene Campos:

En Brasil, aun cuando una política estatal (...) sufra alguna alteración y cambio en dirección al aumento de los derechos y las garantías fundamentales (fin de la pena de prisión), el sistema de justicia criminal privilegia la pena de prisión como respuesta estatal (Campos, 2015).

Además de no especificar las cantidades de estupefacientes que definen quién es usuario y quién es traficante, la ley de drogas aumentó las penas para individuos condenados por tráfico. La pena mínima pasó a ser de cinco años y la máxima de quince. Según Luciana Boiteux, por medio de ese cambio la intención del legislador habría sido probablemente la de intentar impedir la aplicación de penas alter-

nativas a acusados por tráfico de estupefacientes (Boiteux, 2006).

Factores estructurales: prisión y represión en el núcleo de la política de seguridad pública

El factor que sustenta y explica los niveles actuales de encarcelamiento del país es la centralidad de la pena restrictiva de libertad en las políticas de seguridad pública. De hecho, es posible cuestionar si el recurso de la prisión se convirtió en el único mecanismo de contención criminal en gran parte del país, salvadas las excepciones de estados que implementaron políticas integradas de seguridad pública, como los programas de gestión por resultados citados.

Frente al poco espacio de las políticas preventivas en las agendas gubernamentales, la seguridad pública ha sido tratada casi exclusivamente mediante el sesgo represivo, que ve en el encarcelamiento la solución al problema de la violencia. El recurso a penas restrictivas de derechos²¹ aún encuentra resistencia por parte del Ministerio Público y del poder judicial (IPEA, 2015).

Más aún que la cuestión de prevalencia de las penas restrictivas de libertad, la preeminencia de medidas represivas en detrimento de acciones preventivas también ayuda a explicar el estado actual del sistema penitenciario en el país. Ante indicadores criminales crecientes, se nota un predominio de la defensa de la necesidad de castigo en detrimento de la adopción de políticas preventivas. Al mismo tiempo, la confianza en el efecto disuasorio de penas más rígidas hace que el debate sobre medidas de carácter preventivo tenga poco espacio.

20 Ley 11.343, de 23 de agosto de 2006. Disponible en <https://goo.gl/HseJ>

21 Las penas restrictivas de derecho no prevén la restricción de libertad. Son ejemplos de penas restrictivas de derecho: la pena pecuniaria, la pérdida de bienes y valores, la prestación de servicio a la comunidad o a entidades públicas, la interdicción temporal de derechos y la limitación de fin de semana.



Evidentemente, no se trata de acciones excluyentes, sino que, aisladamente, represión o prevención son incapaces de hacer frente al problema de la criminalidad. La apuesta por la represión como medida fundamental de reducción de la inseguridad es tan fuerte que falta información sobre lo que funciona o no en materia de prevención. Gobiernos y sociedad civil deben hacer esfuerzos en el sentido de contar con esa información, buscando inspiración y referencias en experiencias nacionales e internacionales de éxito.

Finalmente, la criminalidad tiende a verse como un problema monolítico, como si todos los crímenes fueran igual de graves y todos los criminales igualmente peligrosos. En ese contexto, se da la misma respuesta a todos los delitos, sean estos de bajo o altísimo potencial ofensivo: la pena restrictiva de libertad. Desde esa óptica, pequeños traficantes y homicidas múltiples reciben tratamiento penal similar, aunque sus penas tengan duración diferente.

Frente al muy bajo potencial resocializador de los presidios brasileños, en virtud de las pésimas condiciones brindadas, es necesario cuestionar el uso de la pena de prisión en los casos en los cuales no hubo empleo de violencia. Además, teniendo en cuenta el bajo éxito de la respuesta tradicional al problema de la criminalidad, es urgente invertir en la formulación de políticas preventivas.

Factores aceleradores y de riesgo

Uso excesivo del arresto en flagrancia

A la situación descrita en esta sección contribuye enormemente el uso excesivo del arresto en flagrancia y su conversión en prisión preventiva. En la organización de la seguridad pública del país la Policía Militar asume un rol clave: de hecho, no es exagerado decir que se trata del actor central en esa opción, en la medida que se encuentra en contacto directo e inmediato con el crimen y que la investigación criminal es muy deficiente. Por ejemplo, en el estado

de São Paulo en 2016 el porcentaje de arrestos en flagrancia representó el 68% del total de arrestos, y en la capital ese porcentaje fue de 76% (Instituto Sou da Paz, 2017).

Por esa razón, el arresto en flagrancia acaba siendo la puerta de entrada fundamental al sistema carcelario. Como se discutirá más detalladamente, el recurso excesivo a ese tipo de arresto impone una serie de problemas, en función del tipo de delito que los arrestos en flagrancia alcanzan prioritariamente y también porque el detenido en esa condición corre el riesgo de permanecer encarcelado durante todo el proceso. Lo que debería ser excepción se convierte en regla, aunque la introducción de las audiencias de custodia (ver abajo) haya contribuido a mejorar ese cuadro. Sumada a factores como la morosidad de la justicia criminal, la prevalencia de los arrestos en flagrancia ayuda a explicar los casi 40% de detenidos provisionales en el sistema penitenciario nacional (FBSP, 2016).

Condiciones precarias del sistema carcelario

La inspección de la mayoría de los establecimientos carcelarios del país revela un marco de gravísimas violaciones a los derechos humanos. Los más de 200.000 cupos faltantes generan la sobrepoblación de los presidios en todo el territorio nacional, en los cuales enfermedades proliferan²², la alimentación es de pésima calidad y la opresión entre los detenidos no es desafiada por los agentes penitenciarios, ellos mismos atrapados por los liderazgos de las facciones que controlan las penitenciarías.

Con frecuencia, el gobierno brasileño es cuestionado por organismos internacionales sobre las condiciones del sistema carcelario. En febrero de 2017 –un

22 De acuerdo con la última investigación de informaciones penitenciarias, “personas privadas de libertad tienen, en promedio, una posibilidad 28 veces más grande que la población en general de contraer tuberculosis” (Ministerio de Justicia, 2016: 55).



mes después de las masacres en las regiones Norte y Nordeste—, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una resolución inédita que trataba de cuatro casos de violaciones en presidios: Complejo Curado (PE); Complejo de Pedrinhas (MA); Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (RJ); y Unidad de Internación Socioeducativa (ES) (CIDH, 2017). Incluido en la resolución, el Complejo de Pedrinhas fue sede de motines y decapitaciones en 2014, ampliamente divulgadas por los medios²³.

Las condiciones de las cárceles son factores aceleradores de la crisis del sistema por dos razones fundamentales. Primera, sirven de estímulo a la formación de grupos criminales dentro de los establecimientos penales, lo que, a su vez, genera más violencia y hace que algunos presidios sean ingobernables. Segunda, en ese escenario no existe ninguna posibilidad de reinserción social, incluso porque las disposiciones de la ley de ejecución penal referentes a la oferta de educación y trabajo en los presidios no son respetadas. Oportunidades educativas y terapéuticas no solo pueden contribuir a reducir la reincidencia, sino que también son útiles para disminuir la población carcelaria, ya que están asociados a la rebaja de la pena. Según el último Infopen, en 2014 apenas 11% de los presos estaban involucrados en actividades educativas formales, y de estos el 14% estaba siendo alfabetizado. En cuanto al trabajo, ese mismo año apenas 20% de la población carcelaria tenía ese derecho garantizado (Depen, 2016a).

Como resultado, el egresado del sistema enfrenta muchas dificultades para retomar la vida en sociedad. La violencia y las violaciones sufridas contribuyen a la reincidencia; el periodo de cumplimiento de la pena no sirve para la recuperación de la ciudadanía, que se podría alcanzar mediante el estudio y el trabajo; y, muchas veces, la pertenencia a una facción criminal es ineludible y crea obligaciones ante ella misma para el detenido puesto en libertad.

23 “Decapitações no Maranhão evidenciam o caos nas penitenciárias brasileiras”. *El País*, Brasil. 7 de enero de 2014. Disponible en <https://goo.gl/7tQgAn>

Endurecimiento penal vía legislación

Una investigación del Instituto Sou da Paz sobre la producción legislativa de 2015 en materia de seguridad pública tuvo como uno de sus principales hallazgos el hecho de que casi la mitad de las propuestas presentadas por diputados y senadores en aquel año versaban sobre la criminalización de conductas y el aumento de penas, lo que es reflejo de “un enfoque legislativo poco creativo frente al problema de la seguridad, con fuerte tendencia a utilizar el derecho penal como modo preponderante de la actuación estatal” (Instituto Sou da Paz, 2016: 34). De setecientos treinta y un proyectos de ley presentados en la Cámara de Diputados, ciento treinta y uno trataban de la criminalización de nuevas conductas – aunque 1.688 crímenes ya estuvieran tipificados en nuestro ordenamiento jurídico en 2009 (Machado et al., 2009)— y ciento treinta y cuatro proponían el aumento de penas para determinados delitos.

Carvalho (2010) incluye factores en la esfera del poder legislativo que contribuyeron a la expansión del encarcelamiento en el país, tales como la ya mencionada creación de nuevos tipos penales; la ampliación de la duración de la pena privativa de libertad para innumerables delitos; la sumarización del procedimiento penal, con la ampliación de las hipótesis de prisión cautelar; y el fortalecimiento de la calidad del cumplimiento de la pena, con ampliación de los plazos para progresión y libertad condicional, entre otros. Sobre el último factor, vale destacar las variadas propuestas de inclusión de nuevos tipos al rol de los crímenes hediondos, cuyas características implican mayor rigidez en el cumplimiento de las penas aplicadas. Por ejemplo, el PL 469/15 prevé que los crímenes de robo calificado (con agravante) y favorecimiento a la prostitución se conviertan en hediondos²⁴.

El tráfico de estupefacientes es delito equiparado a crimen hediondo, lo que significa que debe ser cumplido inicialmente en régimen cerrado y la progresión solo puede ocurrir después del cumplimien-

24 Proyecto de ley 469/15. Disponible en <https://goo.gl/FGTKNN>



to de dos quintas partes de la pena, como mínimo. Además, con la ya citada ley de drogas (2006), la pena mínima prevista para ese crimen aumentó, lo que se considera uno de los factores detrás del crecimiento vertiginoso de la población carcelaria en la última década. Boiteux y Pádua critican la desproporcionalidad de los términos de la ley, que habría sido responsable por el aumento de 190% en el número de presos por ese crimen entre 2006 y 2012 (Boiteux y Pádua, 2013).

La discusión sobre el endurecimiento represivo no se puede concluir sin mencionar las propuestas orientadas a la reducción de la mayoría de edad en materia penal (Real y Conceição, 2013). Propuestas de enmienda constitucional como la 171/93 prevén que adolescentes a partir de 16 años sean tratados criminalmente como adultos, o sea, dejen de ser juzgados por los términos del Estatuto del niño y del adolescente. Considerando que casi 70% de los adolescentes que cumplen medidas socioeducativas en Brasil en 2014 habían practicado los actos de infracción de robo o tráfico (SNDCA, 2017), es posible imaginar el impacto que la reducción de la edad penal tendría no solo sobre la vida de esos adolescentes, sino también sobre el ya fallido sistema carcelario.

Actores

Detenidos

Así como entre las víctimas preferenciales de homicidio, existe entre los presos un perfil típico, con características bastante similares a las de aquellos que componen la mayor porción de las víctimas de violencia letal en Brasil. En 2014, el 55% de los encarcelados tenía entre 18 y 29 años; en el grupo de edad de 18 a 24 años se encontraba el 30% de todos los detenidos en el país. Negros (negros y pardos) totalizaban el 61,7% de la masa carcelaria; su participación en la población total del país era de 53,6% en 2014. Ese año, el 94,2% de los presos era de sexo masculino, lo cual confirma que los perfiles de la víctima de homicidio y del encarcelado son muy

similares. En cuanto a la escolaridad de la población carcelaria, el 60% de los detenidos ni siquiera había completado el grado octavo, lo que equivale a decir que tenía menos de ocho años de escolaridad.

Aunque en 2014 las mujeres representaban apenas el 6% de la población carcelaria brasileña, el aumento del encarcelamiento femenino entre 2000 y 2014 fue impresionante, llegando a 567%, frente a 220% entre los hombres en el mismo periodo. Según el Infopen Mujeres, las encarceladas generalmente son jóvenes (50% hasta 29 años), negras (68%), madres, cabeza de hogar, tienen baja escolaridad (50% no terminaron el grado octavo) y antes del arresto ejercían trabajo informal. Además, el 68% de ellas fueron presas por tráfico de estupefacientes, sin vinculación con redes de organizaciones criminales, implicadas en actividades como el transporte de drogas y el comercio de pequeñas cantidades (Depen, 2016c).

Sumadas, esas características revelan la dura cara del encarcelamiento femenino: un gran contingente de mujeres que podrían haber sido condenadas a otras medidas que no sea la prisión, por ser primera vez y, en el caso de las madres, también por esa condición.

Facciones criminales

Las facciones criminales que actúan en los presidios son personajes clave para comprender el actual escenario del sistema penitenciario nacional. Además de grupos locales nacidos en sus estados, dos facciones de la región Sudeste crecieron y expandieron su área de influencia por todo el país: el Primer Comando de la Capital (PCC), oriundo del estado de São Paulo; y el Comando Vermelho (CV), del estado de Río de Janeiro. Ambas nacieron dentro de las cárceles, pero también actúan fuera de ellas.

Las disputas por mercados y áreas de influencia están detrás de las rebeliones y masacres que dominaron las noticias en los primeros meses de 2017. En la práctica, lo que ocurre es que las facciones locales se alían a uno de los grupos mencionados –PCC y



CV– y pasan a disputar poder dentro de los sistemas carcelarios estatales. De esa forma, dos grupos que antes actuaban en espacios bien delimitados y por eso no estaban en conflicto, pasaron a ser rivales. La influencia del PCC hoy es tanta que el grupo actúa incluso en el estado de Río de Janeiro.

La adhesión a las facciones criminales no siempre es voluntaria, de modo que el detenido que ingresa a un establecimiento carcelario dividido entre grupos rivales a veces es forzado a optar por una de ellas, y esa decisión determina en que pabellón o ala cumplirá su pena²⁵. Obligaciones y deudas adquiridas por la pertenencia a determinado grupo no se extinguen con la pena y llegan a involucrar familiares de los detenidos y egresados²⁶.

Sociedad y sociedad civil organizada

Conforme se ha dicho, hay una fuerte demanda popular por el recrudescimiento penal y por el uso de penas privativas de libertad como instrumentos fundamentales de contención del crimen. En cierta medida, esa demanda es, de hecho, explicada por los indicadores criminales del país, bastante elevados. Sin embargo, la exposición a noticias sobre crímenes y programas televisivos policiales, así como la importancia que ganan figuras políticas que defienden el encarcelamiento creciente, son factores que también contribuyen para que una porción cada vez mayor de la sociedad considere que una población carcelaria más grande es el camino para la reducción de la criminalidad.

Más que eso, se ha visto el fortalecimiento del discurso según el cual las prisiones realmente deben ser lugares de castigo y punición severa, como retribución al mal causado por los individuos allí recluidos.

25 "Presos são obrigados a escolher facção ao serem encarcerados no MA". *Folha de São Paulo*. 9 de enero de 2014. Disponible en <https://goo.gl/Muvkwh>

26 "Facções criminosas faturam até R\$ 500 mil mensais nas galerias do Central". *Diário Gaúcho*. 2 de octubre de 2013. Disponible en <https://goo.gl/WtWXDr>

Se trata de la materialización del argumento desarrollado por Teixeira (2006), según el cual la prisión ha sido vista cada vez más como una herramienta para castigar y no para "recuperar" o resocializar. Si las rebeliones y masacres ocurridas al inicio de 2017 muestran la necesidad de repensar el modelo actual de punición, ellas también sirvieron como una reafirmación sobre la naturaleza violenta y "salvaje" de los detenidos.

Por otro lado, se ha visto también la multiplicación de voces de la sociedad civil organizada contrarias al encarcelamiento en masa y al uso excesivo de la pena privativa de libertad, así como las condiciones horribles de las cárceles del país. Cada vez más actores participan en debates sobre cómo revertir la tendencia de hiper-encarcelamiento vigente y de cómo humanizar mínimamente los presidios. Redes de organizaciones se forman, como la red de Justicia Criminal²⁷, que reúne ocho organizaciones no gubernamentales con el objetivo de contribuir e influenciar el debate en asuntos pertinentes al sistema de justicia criminal. Las voces contrarias, sin embargo, son numerosas y muy fuertes.

Policías y actores del sistema de justicia criminal

El modo de actuación de las policías estatales es central para comprender el estado actual de las cárceles brasileñas. La ineficiencia investigativa, por un lado, y el recurso excesivo de arrestos en flagrancia, por otro, son factores que se unen para explicar por qué cuatro de cada diez presos están detenidos esperando juicio y por qué presos por crímenes graves son minoría en el sistema penitenciario nacional.

En el país no hay en ninguna fuente oficial de información sobre cuál es el porcentaje de homicidios aclarados. Sin embargo, investigaciones realizadas señalan índices entre 5 y 8% (CNMP, 2012), o sea

27 "Red de Justiça Criminal – O que fazemos". Disponible en <https://goo.gl/TNKDMf>



que, en el mejor de los escenarios, 92% de los homicidios registrados no tienen autoría definida, incluso tras la investigación. En cuanto a los robos, crímenes en que pudo haber habido grave empleo de la violencia, los datos sobre aclaración son inexistentes, pero una investigación del Instituto Sou da Paz demostró que una parte ínfima de esos crímenes lleva a la instauración de investigación policial; en otras palabras, poquísimos robos son formalmente investigados (Instituto Sou da Paz, 2015a). El reflejo de esa ineficiencia investigativa se hace sentir en el sistema carcelario: en 2014, apenas 10% de los detenidos en establecimientos carcelarios del país eran homicidas (Depen, 2016a). Al mismo tiempo que crímenes graves son poco investigados, son frecuentes los pedidos de prisión por crímenes de menor potencial ofensivo.

Si las detenciones derivadas de investigaciones criminales son pocas, los arrestos en flagrancia predominan. En el estado de São Paulo, entre 2015 y 2016 el 69% de todas las personas detenidas fueron arrestadas en flagrancia. Una investigación de 2012 del Instituto Sou da Paz mostró que la calidad de los arrestos en esas condiciones es muy baja ya que, en el caso de los detenidos por tráfico, la mayor parte de ellos fue arrestada con pequeñas cantidades de droga y sin armas de fuego (Instituto Sou da Paz, 2012). Hay pocas investigaciones sobre el perfil de los arrestos en flagrancia realizados en el país, pero un análisis del Instituto Sou da Paz indicó que casi 60% de los detenidos en flagrancia en el estado de São Paulo en 2016 había cometido los crímenes de hurto, receptación o tráfico de drogas (Instituto Sou da Paz, 2017a).

Vale destacar que la investigación de 2012 ya había llegado a una conclusión parecida, lo que sugiere que el patrón de actuación policial no cambió a lo largo de los años. En un país donde algunos estados llegan a tener entre sus detenidos 60% de presos provisionales, el hecho de que pocos procesos criminales se deriven de investigaciones (Costa y Oliveira Júnior, 2016) y un volumen tan grande de arrestos en flagrancia sea efectuado, es urgente revisar los patrones de actuación policial.

El poder judicial es otro actor cuya actuación tiene gran influencia sobre el sistema penitenciario, entre otras razones por el mantenimiento de prisiones preventivas, que acaban tornándose la regla y no la excepción; por condenas a penas privativas de libertad cuando penas alternativas podrían ser aplicadas; y por la no fiscalización de las condiciones de los establecimientos carcelarios, función que le compete.

Sobre el mantenimiento de arrestos en flagrancia, un cambio importante ocurrió con la introducción de las audiencias de custodia, que determinan que todo preso debe ser presentado ante un juez antes de veinticuatro horas. Sin embargo, antes de eso, lo que se verificaba era el mantenimiento en prisión de manera casi automática, sin evaluación individual de los casos, conforme lo señala una investigación realizada por investigadores del Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo. La investigación reveló que los jueces se apoyan en la gravedad del crimen de tráfico de drogas –equiparado a crimen hediondo– para justificar tanto la prisión provisional como la imposibilidad de que el condenado solicite la libertad (Jesus et al., 2011).

Aun antes de las audiencias de custodia, una ley aprobada en 2011 amplió las posibilidades de que un arresto en flagrancia no fuera convertido en preventivo. Conocida como ley de las cautelares, la ley 12.403/11 introdujo una serie de alternativas a la prisión durante el proceso, como el pago de fianza, la asistencia periódica en juicio y el monitoreo electrónico. Una investigación del Instituto Sou da Paz (2015b), que buscó evaluar como estaban siendo aplicadas las medidas cautelares en las ciudades de São Paulo y de Río de Janeiro, concluyó que, aun cuando la ley haya contribuido a que hubiera menos arrestos en flagrancia, el uso de la prisión provisional aún es excesivo y la fianza es la medida cautelar más aplicada y representa un costo que el preso no siempre puede asumir.

En 2015, el Consejo Nacional de Justicia publicó la resolución 213²⁸, que determina que toda persona

28 Resolución CNJ 213, del 15 de diciembre de 2015. Disponible en <https://goo.gl/hN9LSn>



arrestada en flagrancia, independientemente de la motivación o naturaleza del acto, sea obligatoriamente presentada ante un juez antes de veinticuatro horas. Divulgado en 2016, un diagnóstico del Ministerio de Justicia demostró que aún hay muchas discrepancias entre los estados en lo referente a la implementación de ese mecanismo, como por ejemplo en relación con la falta de respeto al plazo fijado y la consulta de antecedentes criminales del preso por el juez que preside la audiencia, algo que no debería ocurrir. A pesar de eso, las audiencias de custodia representan un paso muy importante para reducir el uso de la prisión procesual.

Gobierno federal

El gobierno federal ha sido criticado constantemente por su inacción en relación con el caos en que se encuentra el sistema carcelario brasileño. Esas críticas se intensificaron al inicio de 2017, cuando la prensa divulgó que el gobierno del estado de Roraima había enviado oficios al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública pidiendo auxilio ante la situación en que se encontraban las cárceles estatales, y que esos pedidos fueron ignorados²⁹.

La construcción de políticas públicas adecuadas y eficaces no puede prescindir de la realización de un diagnóstico profundo sobre el problema que se pretende atacar. En ese sentido, es preocupante que no haya datos actualizados sobre el sistema carcelario del país. Las últimas estadísticas divulgadas por el Departamento Penitenciario Nacional (Depen) se refieren a diciembre de 2014, cuando la población carcelaria sobrepasaba los 620.000. Es aún más grave el hecho de que hubo retroceso en materia de transparencia, ya que hasta finales de 2014 los datos sobre la población carcelaria de cada estado se divulgaban semestralmente. Actualmente, no se sabe cuál es la magnitud exacta de un problema tan grave como el fracaso del sistema carcelario nacional.

La actuación del gobierno federal ante el caos de los sistemas carcelarios estatales se ha limitado, por un lado, a la financiación de la ampliación del número de cupos disponibles, y, por otro, al envío de la Fuerza Nacional a presidios que pasan por rebeliones y motines. Es decir, se trata de una actuación muy poco estratégica y nada preventiva, ya que ni siquiera una ampliación sustantiva de cupos sería capaz de revertir el escenario actual. Sin embargo, hasta la concesión de recursos vía Fondo Penitenciario Nacional (Funpen) tiene problemas, en virtud de los límites de los recursos existentes. Parte de los fondos disponibles quedan represados, y aunque la construcción de nuevos presidios no sea la solución para la crisis penitenciaria, tampoco se puede prescindir de los recursos existentes para eso. En 2015, el Supremo Tribunal Federal determinó la liberación de R\$2,4 billones del Fondo³⁰.

Conclusiones

Frente al dramatismo del cuadro presentado, sería de esperarse que el asunto fuera objeto de políticas públicas responsables, basadas en diagnósticos y en estrategias precisas para lidiar con los problemas encontrados. Sin embargo, Brasil no cuenta con una política de seguridad pública que enfoque la cuestión de las muertes violentas ni el problema carcelario de manera seria y responsable.

Las competencias y responsabilidades de la Unión, los estados y los municipios en la seguridad pública son definidas por el artículo 144 de la Constitución federal. Sin embargo, el modelo actual atribuye la responsabilidad principal por la seguridad a los estados, por medio de las policías civil y militar, dejando muy amplia y vaga la definición de las competencias de la Unión y los municipios en la materia, incluso en relación con la financiación. Hecho que facilita una permanente descarga de responsabilidades de unas

29 "Governo de Roraima revela cronologia de pedidos de ajuda em presídio ao Governo Federal". *Estadão*. 6 de enero de 2017. Disponible en <https://goo.gl/AKYZDh>

30 "STF determina que União libere R\$ 2,4 bilhões do fundo penitenciário". *O Globo*. 9 de septiembre de 2015. Disponible en <https://goo.gl/TK3R66>



instancias sobre otras, cada una evadiendo asumir la responsabilidad por el tema. Las diversas instancias federales se delegan entre sí las responsabilidades, afectando negativamente la posibilidad de construir un modelo para la seguridad pública en el que las atribuciones de esas entidades sean claras para que cada cual asuma su parte de responsabilidad en la adopción de una política de seguridad pública.

Considerando que el modelo federativo brasileño es poco claro sobre el papel de la Unión y de los municipios en la seguridad pública, surgen dos preguntas: ¿cuál es la responsabilidad del gobierno federal en el campo de la seguridad pública?

El Ministerio de Justicia es el órgano responsable de la seguridad pública en el nivel nacional. Para ello, cuenta con la Policía Federal, la Policía Vial Federal, la Policía Ferroviaria Federal, además de secretarías y departamentos tales como la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp), el Departamento Penitenciario Nacional (Depen), la Secretaría de Asuntos Legislativos (SAL), la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad), entre otros.

En particular, la Senasp tiene como objetivo definir e implementar la política nacional de seguridad pública, con algunas atribuciones específicas, tales como desarrollar y apoyar proyectos de modernización de las instituciones policiales del país; efectuar el intercambio de experiencias técnicas y operacionales entre los servicios policiales; estimular la capacitación de los profesionales del área de seguridad pública; realizar estudios e investigaciones; y consolidar estadísticas nacionales de crímenes.

Esa definición da algunas pistas sobre cuál es el rol de la Unión en la seguridad pública. Sin embargo, lo que hemos visto en los últimos años es un bajísimo protagonismo del gobierno federal en la implantación de la política nacional de seguridad pública y un permanente juego de evasión/delegación de responsabilidades entre Unión, estados y municipios. Una versión actualizada de ese juego se inició a partir de la posición del ministro Alexandre de Moraes cuando

asumió el Ministerio de Justicia y afirmó que el trabajo realizado hasta entonces por la gestión de la presidenta Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016), que había iniciado el Pacto nacional por la reducción de homicidios (el cual tampoco llegó a salir del papel), no tendría ninguna relación con la gestión recién asumida. Siguiendo con esa dinámica, hoy tenemos una política nacional de seguridad en la que el gobierno actual se concentra en apagar los incendios derivados de las crisis carcelarias y, particularmente, del conflicto derivado de la política de drogas en el estado de Río de Janeiro, enviando la Fuerza Nacional de Seguridad y, aún peor, poniendo a las Fuerzas Armadas a hacer seguridad pública, en un claro movimiento de militarización de la seguridad.

La ineficiencia de ese tipo de medidas es patente. Fueron hechas tres megaoperaciones que reunían a las Fuerzas Armadas y las policías *cariocas*, con un total de 15.000 hombres y con resultado pírricos: catorce armas aprehendidas, setenta detenidos (todos de la escala menor de la cadena del tráfico) y menos de cuatrocientos kilos de drogas aprehendidos³¹. A un costo de violación permanente de derechos de comunidades ya abusadas cotidianamente. No es posible seguir de esa manera.

A lo largo del presente texto encontramos algunos ejemplos de políticas promisoras. Políticas implementadas en algunos estados brasileños, tales como el Pacto por la vida en Pernambuco, el Estado presente de Espírito Santo e, incluso, el Sistema integrado de metas en Río de Janeiro parecen haber contribuido a la reducción de homicidios en esas localidades. Priorizar el asunto, establecer indicadores y metas para orientar el trabajo policial, establecer una rutina permanente e integrada entre las policías para monitorear, evidenciar y valorar el buen trabajo realizado, auditar los datos y publicar los resultados posibilitando la participación social son elementos comunes de esas políticas, denominadas políticas

31 <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marco-aurelio-canonical/2017/08/1912524-fim-das-upps-acentua-fracasso-das-megaoperacoes-no-rio.shtml>



de gestión por resultados en la seguridad pública (Instituto Sou da Paz, 2017b). Incluir en las metas de reducción de muertes violentas el indicador de muertes por la policía y policías víctimas también parece ser una medida que puede tener algún impacto en la letalidad policial, como fueron los casos de Pernambuco y Río de Janeiro.

También es urgente, como medida capaz de impactar el escenario de violencia brasileña, la revisión de la actual política de drogas. Es necesario pasar a discutir sin prejuicios y con base en evidencias el impacto de la actual política prohibicionista y la necesidad de comenzar a pensar en caminos que pongan el uso y todo el mercado de producción y comercialización de drogas bajo algún otro tipo control estatal que no sea el sistema penal.

La inversión en una política de alternativas penales que asigne recursos y estimule gobiernos estatales y municipales a desarrollar sistemas eficientes de implantación de penas alternativas a la privación de libertad es otra medida importante para que tengamos otros caminos para responsabilizar a las personas que comenten crímenes menos graves³², respetando derechos y reduciendo el problema de hacinamiento en el sistema carcelario.

Finalmente, seguir dando visibilidad a toda y cualquier forma de violencia contra la mujer es fundamental para desnaturalizar ese tipo de violencia que acaba, a veces, en casos de femicidios.

En ese sentido, es necesario que el gobierno y la sociedad se alíen en torno de un pacto capaz de poner la reducción de los homicidios como prioridad número uno. En las elecciones de 2014, un grupo de organizaciones y especialistas de seguridad pública en Brasil elaboró una Agenda prioritaria de seguridad pública para pautar el debate electoral presidencial y,

en seguida, para orientar el gobierno electo en ese campo³³.

La Agenda abordó seis ejes principales:

1. Construcción de un nuevo pacto federativo para la seguridad pública.
2. Perfeccionamiento de la capacidad de difusión y gestión de las informaciones de seguridad pública.
3. Reducción de homicidios.
4. Reforma del modelo policial.
5. Modernización de la política criminal y penitenciaria.
6. Revisión de aspectos de la política de drogas.

Los temas se mantienen actuales. Con las elecciones de 2018 en camino, hay una nueva oportunidad para tratar de lograr un compromiso por parte de los candidatos y, posteriormente, del gobierno elegido, con la reducción de homicidios, con la modernización de la política penitenciaria y con la revisión de la política de drogas. Sin esa prioridad, corremos el serio riesgo de seguir perdiendo 60.000 vidas por la violencia en el país.

Referencias

- Albernaz, E. 2009. *Caderno Temático da Conseg: uso progressivo da força*. Ministerio de Justicia.
- Adorno, S. y W. Pasinato. 2010. "Violência e impunidade penal: da criminalidade detectada à criminalidade investigada". *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. 3. <http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas7Art3.pdf>
- Andrade, V. R. P. 2005. "A soberania patriarcal: o sistema de justiça criminal no tratamento da

32 Ver la agenda de propuestas sobre alternativas penales de la Red Justicia Criminal en <http://redejusticacriminal.org/wp-content/uploads/2016/08/Agenda-de-propostas.pdf>

33 Se puede acceder a la versión íntegra de la Agenda en http://www.soudapaz.org/upload/pdf/resumo_agenda_prioritaria_2014.pdf



- violência sexual contra a mulher". *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*. 26 (50). <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15185>
- Bandeira, L. M. 2014. "Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação". *Sociedade e Estado*. 29. <http://www.scielo.br/pdf/se/v29n2/08.pdf>
- Barata, R. B. y M. C. S. A. Ribeiro. 2000. "Relação entre homicídios e indicadores econômicos em São Paulo, Brasil, 1996". *Rev Panam Salud Pública*. 7 (2). <http://www.scielosp.org/pdf/rpspl/v7n2/1247.pdf>
- Bayley, David H. 2006. *Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa*. Editora de la Universidade de São Paulo. São Paulo. Segunda edición, primera reimpresión.
- Bento, F. S. y L. Rechenberg. 2014. *A investigação de homicídios em Serra (ES), Lauro de Freitas (BA) e Alvorada (RS)*. Série Pensando a Segurança Pública. Tercera edición. Vol. 7. Ministerio de Justicia, Secretaría Nacional de Seguridad Pública. Brasília. http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pensando/pensando-a-seguranca-publica_vol-7.pdf
- Boiteux, L. 2006. "A nova Lei Antidrogas e o aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes". *Boletín IBCCRIM*. 14 (167). http://www.neip.info/downloads/luciana/artigo_drogas_Luciana_Boiteux.pdf
- Boiteux, L. y J. P. Pádua. 2013. *A desproporcionalidade da lei de drogas: Os custos humanos e econômicos da atual política do Brasil*. CEDD-Coletivo de Estudos Drogas e Direito. Rio de Janeiro. https://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/Artigo%20desproporcionalidade%20Brasil_rev.pdf
- Bueno, S. 2014. "Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista". *Disertación (maestría)*. Fundação Getúlio Vargas, Escuela de Administración de Empresas de São Paulo.
- Campos, M. S. 2015. "Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo". Tesis de doctorado. Universidade de São Paulo. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-31072015-151308/en.php>
- Cano, Ignácio. 1998. *Letalidade policial no Rio de Janeiro: a atuação da Justiça Militar*. ISER. Rio de Janeiro.
- Cerqueira, D. R. C. 2014. "Causas e consequências do crime no Brasil". Tesis de doctorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Concurso0212_33_premio-bndes_Doutorado.pdf
- Cerqueira, D. R. C. et al. 2016. *Atlas da Violência 2016*. IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Nota Técnica. 17. Brasília. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160322_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf
- CIDH. 2017. "Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 13 de febrero de 2017. Medidas provisórias a respeito do Brasil – Assuntos da Unidade de Integração Socioeducativa, do Complexo Penitenciário de Curado, do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho". Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington. http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Resolucion_Carceles_Brasil.pdf
- CNMP. 2012. *Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país*. Consejo Nacional del Ministerio Público. Brasília. http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_ensap_FINAL.pdf



- Costa, A. T. M. 2011. "Violências e conflitos intersubjetivos no Brasil contemporâneo". *Caderno CRH*. 24 (62). http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792011000200008&script=sci_abstract&tlng=pt
- , 2015. "A (in)efetividade da justiça criminal brasileira: uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal". *Civitas-Revista de Ciências Sociais*. 15 (1). <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/17088>
- Costa, A. T. M. y A. Oliveira Júnior. 2016. "Novos padrões de investigação policial no Brasil". *Sociedade e Estado*. 31 (1). http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922016000100147&script=sci_arttext&tlng=pt
- Costa, A. T. M., C. M. Zackseski y W. C. Maciel. 2016. "Investigação e processamento dos crimes de homicídio na Área Metropolitana de Brasília". *Revista Brasileira de Segurança Pública*. 10 (1). <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/592/227>
- Depen. 2016a. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – Diciembre de 2014*. Ministerio de Justicia, Departamento Penitenciario Nacional. Brasília. http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf
- , 2016b. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen - Junio de 2014*. Ministerio de Justicia, Departamento Penitenciario Nacional. Brasília. <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-ver-sao-web.pdf>
- , 2016c. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres - Junio de 2014*. Ministerio de Justicia, Departamento Penitenciario Nacional. Brasília. <http://www.justica.gov.br/noticias/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf>
- Dirk, R. y L. Moura. 2017. "As motivações nos casos de letalidade violenta da Região Metropolitana do Rio de Janeiro". *Cadernos de Segurança Pública*. Año 9 (08). Julio. <http://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20170802.pdf>
- Ferreira, M. I. C. 1998. "Homicídios na periferia de Santo Amaro: um estudo sobre a sociabilidade e os arranjos de vida num cenário de exclusão". Disertación de maestría. Universidade de São Paulo. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-05062003-150042/pt-br.php>
- Fbsp. 2007. *1º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Foro Brasileño de Seguridad Pública. São Paulo. http://www.forumseguranca.org.br/storage/1-anuario_2007.pdf
- , 2012. *6º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Foro Brasileño de Seguridad Pública. São Paulo. http://www.forumseguranca.org.br/storage/6_anuario_2012.pdf
- , 2016. *10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Foro Brasileño de Seguridad Pública. São Paulo. <http://www.forumseguranca.org.br/produutos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/10o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>
- Instituto Sou da Paz. 2012. *Prisões em Flagrante na Cidade de São Paulo*. Instituto Sou da Paz. São Paulo. http://www.soudapaz.org/upload/pdf/justica_prisoeflagrante_pesquisa_web.pdf
- , 2015b. *Monitorando a aplicação da Lei das Cautelares e o uso da prisão provisória nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo*. Instituto Sou da Paz. São Paulo. http://www.soudapaz.org/upload/pdf/pesquisa_lei_das_cautelares_comparativo_sp_e_rj.pdf
- , 2015a. *Boletim Sou da Paz Analisa – Panorama de 2014*. Instituto Sou da Paz. São Paulo. http://www.soudapaz.org/upload/pdf/sdp_4tri_2014.pdf
- , 2016. *O papel do Legislativo na segurança pública: Análise da atuação do Congresso Na-*



- cional em 2015*. Instituto Sou da Paz. São Paulo. http://www.soudapaz.org/upload/pdf/pesquisa_poder_legislativo_isdp.pdf
- . 2017a. *Boletim Sou da Paz Analisa – Panorama de 2016*. Instituto Sou da Paz. São Paulo. http://www.soudapaz.org/upload/pdf/sdp_analisa_panorama_2016.pdf
- . 2017b. *Balanco das Políticas de Gestão para Resultados na Segurança Pública*. Instituto Sou da Paz. São Paulo. http://www.soudapaz.org/upload/pdf/balanco_da_gestao_publica_1.pdf
- IPEA. 2015. *A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas – Relatório de pesquisa*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro. http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150325_relatorio_aplicacao_penas.pdf
- Jesus, M. G. M. et al. 2011. *Prisão Provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*. Núcleo de Estudio de la Violencia de USP. São Paulo. <http://www.nevusp.org/downloads/down254.pdf>
- Kahn, T. y A. Zanetic. 2005. "O papel dos municípios na segurança pública". *Estudos Criminológicos*. 4. http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/downloads/manual_estudos_criminologicos_4.pdf.
- Langeani, B. y C. M. Ricardo. 2017. "Como a Polícia Militar Paulista usa a força letal em serviço?". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. 130.
- Lemgruber, Julita, Ludmila Ribeiro, Leonarda Musumeci y Thais Duarte. 2016. *Ministério Público: Guardiã da democracia brasileira?* CESeC. Rio de Janeiro.
- Lima, R. S. 2000. "Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no município de São Paulo". *Disertación de Maestría*. Universidade de São Paulo. http://www.pagu.unicamp.br/pf-pagu/public-files/arquivo/09_lima_renato_serjio_de_termo.pdf
- Machado, M. R. A. et al. 2009. *Sispenas: Sistema de Consulta sobre Crimes, Penas e Alternativas à Prisão*. Serie *Pensando o Direito*. 6/2009. Ministerio de Justicia, Secretaria de Asuntos Legislativos. Brasilia. http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2011/08/06Pensando_Direito_relatorio.pdf
- Madureira, A. B. et al. 2014. "Perfil de homens autores de violência contra mulheres detidos em flagrante: contribuições para o enfrentamento". *Escola Anna Nery*. 18 (4). http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-81452014000400600&script=sci_arttext&tlng=pt
- Meneghel, S. N. y V. N. Hirakata. 2011. "Femicídios: homicídios femininos no Brasil". *Revista de Saúde Pública*. 45 (3). <http://www.scielosp.org/pdf/rsp/v45n3/1931.pdf>
- Minayo, M. C. S. y S. F. Deslandes. 1998. "A complexidade das relações entre drogas, álcool e violência". *Cad. Saúde Pública*. 14 (1).
- Misse, M. 2011. "Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro". *Revista de Sociologia e Política*. 19 (40). <http://search.proquest.com/openview/00832cad960ed4e443576eb42d558f75/1?pq-origsite=gscholar>
- Misse, Michel, Carolina Christoph Grillo, César Piniheiro Teixeira y Natasha Elbas Neri. 2011. *Autos de Resistência: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011)*. Núcleo de Estudios de la Ciudadanía, Conflicto y Violencia Urbana, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Muniz, Jacqueline y Domício Proença Júnior. 2014. "Mandato policial". En Renato Sérgio Lima, José Luiz Rattón y Rodrigo Ghiringhelli Azevedo (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. Editora Contexto. São Paulo.
- Nóbrega Júnior, J. M. P. 2010. "Os homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: Dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas".



- Tesis de doctorado. Universidade Federal de Pernambuco. Recife. http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/1558/arquivo665_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- ONU Mulheres. 2016. *Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres*. ONU Mulheres. Brasília. http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_feminicidio.pdf
- OEA. 2013. *O Problema das Drogas nas Américas*. Organización de los Estados Americanos. Washington. http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf
- Oliveira Jr., Emmanuel Nunes. 2008. "Letalidade da ação policial e teoria interacional: análise integrada do sistema paulista de segurança pública". Tesis de doctorado. Departamento de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo. São Paulo.
- Pasinato, W. 2011. "'Femicídios' e as mortes de mulheres no Brasil". *Cadernos Pagu*. 37. Campinas. http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/04/PASINATO_Femicidios2011.pdf
- Pasinato, W. et al. 2016. *Medidas protetivas para as mulheres em situação de violência*. Serie *Pensando a Segurança Pública*. Tercera edición. Vol. 6. Ministerio de Justicia, Secretaría Nacional de Seguridad Pública. Brasília. http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pensando/pensando-a-seguranca-publica_vol-6.pdf
- Peres, M. F. T. y P. C. Santos. 2005. "Mortalidade por homicídios no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo". *Rev Saúde Pública*. 39 (1). <http://www.scielosp.org/pdf/rsp/v39n1/08.pdf>
- Peres, M. F. T et al. 2008. "Homicídios, desenvolvimento socioeconômico e violência policial no Município de São Paulo, Brasil". *Rev Panam Salud Publica*. 23 (4). <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7712/v23n4a07.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ramos, S. 2011. "Trajetórias no tráfico: jovens e violência armada em favelas cariocas". *Trivium-Estudos Interdisciplinares*. 3 (2). http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-48912011000200006.
- Real, F. G. V. C. y M. I. G. Conceição. 2013. "Representações sociais de parlamentares brasileiros sobre a redução da maioridade penal". *Psicologia Ciência e Profissão*. 33 (3). <http://www.re-dalyc.org/html/2820/282028779011/>.
- Ribeiro, L. M. L. et al. 2014. *Mensurando o tempo do processo de homicídio doloso em cinco capitais*. Ministerio de Justicia, Secretaría de Reforma del Judiciario. Brasília.
- Risso, M. 2014. "Mortes intencionais na cidade de São Paulo, um novo enfoque". *Artigo estratégico*. Instituto Igarapé. <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p4.pdf>
- Rodgers, D. 1999. *Youth gangs and violence in Latin America and the Caribbean: A literature survey*. World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Environmentally and Socially Sustainable Development SMU. <http://documents.worldbank.org/curated/en/474291468770479198/pdf/multi-page.pdf>
- Rodgers, D., R. Muggah, C. Stevenson. 2009. *Gangs of Central America: Causes, costs, and interventions*. Small Arms Survey. Geneva. <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/B-Occasional-papers/SAS-OP23-Gangs-Central-America.pdf>
- Santos, C. M. 2010. "Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado". *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 89. <http://rccs.revues.org/3759>
- Sapori, L. F., L. L. Sena y B. F. A. Silva. 2012. "Mercado do crack e violência urbana na cidade de Belo Horizonte". *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. 5 (1). <http://revistadil>



- dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-5-1-Art2.pdf
- SNDCA. 2017. *Levantamento anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo 2014*. Ministerio de los Derechos Humanos, Secretaría Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente. Brasilia. <http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/levantamento-sinase-2014>
- Tavares, R. et al. 2016. "Homicídios e vulnerabilidade social". *Revista Ciência & Saúde Coletiva*. 21 (3). http://www.scielo.org/article_plus.php?pid=S1413-81232016000300923&tlng=pt&lng=en
- Teixeira, A. 2006. "Do sujeito de direito ao estado de exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro". *Disertación de maestría*. Universidade de São Paulo. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-19032007-132607/en.php>
- Unodc. 2013. *Estudo global sobre homicídios*. Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime. Viena. https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf
- Waiselfisz, J. J. 2011. *Mapa da Violência 2010: Anatomia dos homicídios no Brasil*. Instituto Sangari. Brasilia. <http://www.mapadaviolencia.org.br/>
- . 2012. *Mapa da Violência 2012: A cor dos homicídios no Brasil*. Flacso. Brasilia. <http://www.mapadaviolencia.org.br/>
- . 2014. *Mapa da Violência 2015: Os jovens do Brasil*. Flacso. Brasilia. <http://www.mapadaviolencia.org.br/>
- . 2015. *Mapa da Violência 2015: Mortes matadas por armas de fogo*. Flacso. Brasilia. <http://www.mapadaviolencia.org.br/>
- Zaluar, A. 2012. "Juventude violenta: processos, retrocessos e novos percursos". *Revista Dados*. 55 (2). https://www.researchgate.net/profile/Alba_Zaluar/publication/262460887_Violent_youth_process_relapses_and_new_approaches/links/55a5111f08ae00cf99c943c8.pdf.
- Zilli, L. F. 2014. *Caderno Temático de Referência: Investigação Criminal de Homicídios*. Ministerio de Justicia, Secretaría Nacional de Seguridad Pública. Brasilia. http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/investigacao_criminal_homicidios.pdf.
- Zilli, L. F. y C. Beato. 2015. "Gangues juvenis, grupos armados e estruturação de atividades criminosas na Região Metropolitana de Belo Horizonte". *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Edición especial 1. <http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-E1-Art3.pdf>



Acerca de las autoras

Ana Carolina Pekny. Estudió relaciones internacionales en la Universidad de São Paulo y tiene una maestría en estudios de desarrollo por el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Desarrollo de Ginebra. Actualmente es investigadora del área de gestión del conocimiento del Instituto Sou da Paz, en donde lleva a cabo investigaciones sobre diversos asuntos relacionados con la seguridad pública y análisis periódicos de estadísticas criminales.

Carolina de Mattos Ricardo. Es abogada y socióloga, con maestría en filosofía del derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo. Actualmente es asesora senior del Instituto Sou da Paz. Fue asesora de proyectos en el Instituto São Paulo contra la Violencia, consultora del Banco Mundial, del BID, del Ministerio de Justicia y del Centro Internacional para la Prevención del Crimen (ICPC) en seguridad pública y prevención de la violencia. Es miembro del Foro Brasileiro de Seguridad Pública.

Pie de imprenta

Programa de Cooperación en Seguridad Regional-
Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

www.fes-seguridadregional.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, diciembre de 2017

ISSN 2422-0663

Programa de Cooperación en Seguridad Regional

El Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES busca contribuir al debate y a la construcción de propuestas de política pública para atender los diversos problemas de seguridad en América Latina, en donde amenazas globales, regionales y locales plantean un panorama complejo, ante todo por el desafío que estos problemas, en particular el crimen organizado, representan a la gobernabilidad democrática en la región.

El programa cuenta con una amplia red de trabajo en América Latina, en la que participan expertos, funcionarios, legisladores y representantes de la sociedad civil de diversas disciplinas. Con apoyo de esta red y mediante diversos eventos y publicaciones, el Programa promueve el debate y la difusión de conocimientos sobre asuntos de seguridad regional.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.