

## **Elecciones y control social. Administrando colaterales en el contexto de una nueva gobernanza en Rio de Janeiro, Brasil. (°)**

Avance de investigación en curso

Grupo de Trabajo No. 4: Control social, legitimidad y seguridad ciudadana

Emilio E. Dellasoppa (\*)

### **Resumen**

Las últimas décadas manifiestan un marcado aumento de la complejidad del estado brasileño, pero manteniendo sus contradictorias características de un estado centralizado, centralizador, y *al mismo tiempo* influenciado por políticas descentralizadoras y hasta fragmentarias, que también pueden ser observadas desde el punto de vista de los intereses particulares de los políticos que los implementan. Frente a esta situación, la pregunta que podría sintetizar el objeto de este trabajo sería: *¿Cómo se relacionan el monopolio tendencial de la violencia legítima y del control territorial por parte del estado, con las nuevas formas de gobernanza y con el ejercicio de la representación ciudadana en las elecciones realizadas en áreas urbanas con altos índices de violencia e inseguridad?*

**Descriptor:** Rio de Janeiro. Elecciones. Gobernanza.

### **Democracias y elecciones: definiciones sobre un problema difícil**

En su análisis de 36 países democráticos el libro de Arend Lijphart sobre modelos de democracia (Lijphart, 2003), continuación de su estudio comparativo anterior publicado en 1984, no incluye a Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, Perú, entre otros, en la lista de países que cumplían con sus criterios para ser considerados democráticos. En ese momento, apenas Costa Rica y Colombia estaban en condiciones de ser incluidos como tales<sup>1</sup>. En su trabajo, Lijphart analiza fundamentalmente los modelos mayoritario y consensual de democracia como una elección posible de polos analíticos, señalando que contrastes similares ya fueron analizados por la ciencia política en diversas oportunidades<sup>2</sup>. Esta clasificación se presenta como de dudosa utilidad para las realidades

---

<sup>1</sup> El país que nos ocupa, Brasil, casi un continente, ocupa casi dos tercios de América del Sur. Está dividido en 27 estados incluyendo el Distrito Federal, y en 5.565 municipalidades. Es una República Federativa, presidencialista con separación de poderes. El poder legislativo es bicameral a nivel federal y unicameral en los estados. El presidente y vice pueden ser reelegidos, así como los gobernadores provinciales. La elección es por sufragio universal (para mayores de 16 años) por el sistema de ballotage. El senado se constituye con tres senadores por estado, y la cámara de diputados proporcionalmente a los estados. Los estados más desarrollados – como São Paulo – están sub representados en relación al los estados del norte y nordeste. El sistema de partidos incluye un número relativamente grande que se identifica desde la derecha a la izquierda pasando por un poblado centro. No existe el sistema de primarias, de modo que los partidos están controlados por grupos bastante cerrados.

<sup>2</sup> Entre los contrastes señalados por Lijphart, se encuentran los que “...fueron trazados por Robert A. Dahl (1956, *A Preface to Democratic Theory*) – democracia ‘populista’ versus ‘madisoniana’; William H. Riker (1982, *Liberalism against Populism: a Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*) - ‘populismo’ versus ‘liberalismo’ - ; Jane Mansbridge (1980, *Beyond Adversary Democracy*) - democracia ‘combativa’ versus ‘unitaria’- y S.E. Finer (1975, *Adversary Politics and Electoral Reform*) – política ‘combativa’ versus ‘política centrista y de coalición’”. (Lijphart, 2003:21). Como puede verificarse, existe en la ciencia política un amplio conjunto de posibilidades clasificatorias de las formas democráticas contemporáneas, así como una reducida probabilidad de encontrar formas “puras” en la realidad empírica. Guillermo O’Donnell (O’Donnell, 1997:306) cita un trabajo de Collier y Levitsky en el que se hace un inventario de los casi cien calificativos aplicados al término “democracia”.

(°) Trabajo presentado en el Grupo de Trabajo No. 4 del XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología – ALAS. Santiago de Chile, 29/9 – 4/10/2013.

(\*) Profesor Adjunto de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil.

latinoamericanas, lo que ya muestra la complejidad del problema. Por otra parte, si tomamos como referencia los atributos que caracterizan a una poliarquía (Dahl, 1973, 1989)<sup>3</sup> observaremos la extrema importancia de las elecciones como institución fundamental para caracterizar una democracia. Por lo tanto, en este trabajo recuperamos esa importancia para analizar el contexto y la forma específica en que estas instituciones ocurren efectivamente en el Brasil, con énfasis en el Estado de Rio de Janeiro. Además, vamos observar críticamente toda una serie de manifestaciones colaterales que influyen y a veces pueden hasta determinar el rumbo de las elecciones. En nuestro caso focalizaremos los hechos relacionados con la violencia, sea tanto de organizaciones de traficantes, de juego ilegal, de sindicatos paralelos ilegales y de milicias de agentes del área de seguridad pública, entre otras. Estas manifestaciones de la violencia están estrechamente relacionadas, en muchos casos, con políticos electos y en el ejercicio de sus funciones en diversos ámbitos, a nivel municipal y provincial. Para facilitar el entendimiento de estos procesos que afectan la institución electoral en la democracia brasileña, incluimos a seguir algunas consideraciones que pueden ser útiles para los lectores, sobre el contexto histórico y social donde se manifiestan los fenómenos en análisis.

### **Sistema político, historia y características.**

Brasil representa un interrogante abierto para la teoría política comparativa: ¿como una sociedad tan fragmentada ha podido permanecer como un todo cohesionado hasta el presente? (Kesselman et. al. (2009: 428)<sup>4</sup>. Constituyó desde sus orígenes una sociedad étnicamente plural, con marcadas diferencias de desarrollo económico y cultural entre sus regiones. En su historia reciente, ya en el siglo XX, Brasil sufrió el proceso de urbanización más violento después del de la República Popular China. Hasta mediados de la década de 60 era un país mayoritariamente rural: en 1960, 54,9% de la población brasileña todavía vivía en el campo. En los años siguientes, entre 20 y 30 millones de personas se trasladaban por década del campo a las ciudades, fundamentalmente del sur/sudeste. Actualmente, por los criterios del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2011), 84,3 por ciento de la población reside en centros urbanos, y trabaja fundamentalmente (más de 80%) en el área de servicios, con un alto índice de informalidad (mayor del 50 por ciento en todas las ramas de la actividad económica).

Analizando el concepto de calidad de vida<sup>5</sup>, se observa que Brasil tiene un IDH (Índice de Desarrollo Humano, ONU – PNUD ) de 0,718, valor considerado “alto”, y actualmente ocupa el 84º lugar en el ranking mundial, pero ese resultado oculta grandes diferencias económicas y sociales entre los estados de la Federación. El mayor índice corresponde al Distrito Federal (Brasilia – DF, y los estados del sur y del sudeste ocupan las 10 primeras posiciones. Rio de Janeiro ocupa la cuarta. Sin excepción, los estados del Nordeste presentan los peores índices, seguidos por los estados del Norte. Algunos de los estados del Nordeste, como Alagoas y Maranhão, controlados durante décadas por las oligarquías locales (las familias Collor de Mello y Sarney, dos ex presidentes del período de transición

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

<sup>4</sup> La fragmentación de la sociedad brasileña ha sido un tema frecuente en la literatura, desde un principio señalado como uno de los obstáculos más serios para la conclusión exitosa del proceso de democratización política (Machado da Silva, (1990, 1991, 1993); Weffort (1990), Tavares,(1979)), influenciando en la configuración de una “dinámica del desorden” (Weffort) con la incertidumbre e inseguridad asociadas. Veinticinco años de proceso democrático no han bastado para la construcción institucional necesaria para una democracia efectivamente participativa. Un aporte importante a esta discusión, desde un punto de vista histórico, lo constituyen los trabajos de Laurentino Gomes *1808 y 1822*, analizando el proceso de formación de Brasil en la época del Imperio (siglo XIX).

<sup>5</sup> Seguimos los criterios utilizados por las Naciones Unidas para componer el IDH, que incluyen: Producto Interno Bruto (PIB) per cápita (calculado con base en la paridad de poder adquisitivo); educación (tasa de alfabetización de la población adulta y número medio de años cursados en la escuela primaria); nivel de salud (expectativa de vida de la población y tasa de mortalidad infantil).

democrática) están entre los que tienen el IDH más bajo de Brasil<sup>6</sup>. A pesar de continuadas mejoras en los últimos años, Brasil continúa siendo uno de los países más desiguales del mundo en términos de distribución del ingreso. A pesar de que el índice de Gini había descendido en 2011 para 0,501<sup>7</sup>, no ha cambiado substancialmente la apropiación del producto: mientras que el 10 por ciento más rico de la población se apropia del 46,9 por ciento, el 10 por ciento más pobre apenas consigue el 0,7 por ciento. Considerados los 20 por ciento más ricos y más pobres, estos valores son más radicales todavía: 63,2 por ciento y 2,4 por ciento respectivamente<sup>8</sup>. Estas características de grandes desigualdades inter-regionales se repiten en el interior de los estados: como veremos, el estado de Rio de Janeiro incluye en la región periférica de la capital municipalidades con IDHs mucho menores que la media estatal.

La historia política reciente del Brasil registra entre 1964-1985 un régimen caracterizado por algunos autores como “autoritarismo burocrático” (O’Donnell, 1994, 1997, 1999), donde a la severa represión política - que incluyó torturas, desapariciones y muertes de militantes de izquierda - está asociado un proyecto de desarrollo económico dirigido por el estado, constituido por una alianza militar-civil. Precisamente en el área civil de ese régimen se encontraban muchas de las figuras políticas que todavía perduran en muchos sectores del sistema político brasileño: José Sarney, Edson Lobão, Collor de Mello y los sectores ligados a Antonio Carlos Magalhães (muerto en 2007) y familia en el Estado de Bahia están en el origen de muchas de las características clientelistas remanecientes en el funcionamiento actual del sistema político en algunas regiones. Brasil tuvo una de las más largas transiciones democráticas: puede considerarse que duró hasta los primeros gobiernos democráticos (1975-2001). Durante este período de transición se funda el Partido de los Trabajadores (PT), en el cinturón industrial de São Paulo, en 1979, con una propuesta que buscaba diferenciarse de la “vieja política” y con una perspectiva socialista, perspectiva ésta que sería abandonada en 1999, y reducida a una propuesta de “democratizar el capital”. Trece años después, a pesar de un importante proceso de movilidad social de los sectores más sumergidos, probablemente el capital se encuentra más fuerte que antes.

El proceso de transición a la democracia incluyó una amnistía, “amplia, general, y sin restricciones”, – revalidada el 29 de abril de 2011 por una decisión con amplia mayoría (7x2) del Supremo Tribunal Federal (STF), y produjo como hito fundacional la Constitución promulgada en 1988. Desde el punto de vista que nos interesa, la relación en el ámbito provincial y municipal de diferentes formas de violencia con las elecciones, la Constitución de 1988 puede ser considerada favorable para los intereses políticos de gobernadores e intendentes. Lograron mayor participación en los recursos federales, y un mayor protagonismo en el juego político, lo que recientemente ha mostrado las dificultades de los procesos que supuestamente buscan mejorar el funcionamiento democrático: los elevados valores en juego despiertan la codicia de grupos que bordean en muchos casos la ilegalidad, cuando no el crimen puro y simple<sup>9</sup>.

Como consecuencia de la transición democrática y de la operación de las nuevas reglas constitucionales, la participación política y el clientelismo se desarrollaron paralelamente con mucha intensidad en los estados y a nivel federal, impulsados por políticas populistas, tanto de izquierda como

<sup>6</sup> [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_EN\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Complete.pdf) . Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Acceso en (12/10/2012)

<sup>7</sup> “De acuerdo con el IBGE, el índice de Gini (medida usual de la concentración de la renta, en una escala de 0 a 1) cayó de 0,518 para 0,501 entre 2009 y 2011. Veinte años atrás, o indicador marcaba 0,600.” <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaao/68485-no-limite.shtml> (Acceso en 12/10/2012)

<sup>8</sup> Banco Mundial. *World Development Indicators 2005*. (World Bank, Washington, D.C, 2005. Table 2.7)

<sup>9</sup> Los concejos deliberantes en Brasil consumirán en 2012 aproximadamente 4700 millones de dólares. Como fue determinado un aumento del número de concejales (en las elecciones de octubre 2012 serán 5.072 más), para 2013 los gastos llegarán a los 7500 millones de dólares. Un concejal en la municipalidad de Rio de Janeiro cuesta 3,9 millones de dólares por año. (*O Globo*, 9 de setiembre de 2012, p. 3). Otra cuestión económica importante es que en cinco municipalidades del estado de Rio de Janeiro, están previstas inversiones relacionadas con la Copa 2014, las Olimpiadas 2016 y el desarrollo de la industria del petróleo de la plataforma submarina estimadas en 32,5 mil millones de dólares. (*O Globo*, 24 de setiembre de 2012)

de derecha, favoreciendo la fragmentación política. La configuración institucional no ha conseguido corregir las deficientes formas de representación, para más allá de la creciente participación política y de la expansión de la ciudadanía, lo que perjudica la calidad del modelo democrático.

Para agravar el cuadro, Brasil siempre registró una debilidad crónica del sistema de partidos, característica que fue aumentada por las determinaciones de la Constitución de 1988 (CRFB), con la posibilidad abierta a los políticos de cambiar de partido con escasas restricciones, prácticamente a voluntad. Para un gran número de políticos, la pertenencia a un partido está determinada por un cálculo de beneficios relacionados con un patrimonialismo muchas veces impúdico, que no encuentra límites en las resoluciones formalistas de las Comisiones de Ética parlamentarias, claramente tomadas “*pour la gallerie*”. Como existe una gran dificultad por parte de los electores de asociar políticos a siglas partidarias, esto exacerba el personalismo y, en algunos casos, hasta la propia sigla partidaria puede ser ignorada. Como cabría esperar, todos estos síntomas realimentan una fragmentación creciente en el sistema político.

Las últimas décadas manifiestan un marcado aumento de la complejidad del estado brasileño, pero manteniendo sus contradictorias características de un estado centralizado, centralizador, y *al mismo tiempo* influenciado por políticas descentralizadoras y hasta fragmentarias, que también pueden ser observadas desde el punto de vista de los intereses particulares de los políticos que los implementan. Esta fragmentación lleva a la confusión de atribuciones entre los poderes, tanto como una consecuencia natural de la pérdida por parte del *sistema político* de la capacidad de debatir e implementar decisiones vinculantes<sup>10</sup>, como del resultado de una estrategia de parte del ejecutivo para aumentar su autonomía en relación a los demás poderes. De esta forma, se ha observado un número creciente de “medidas provisionarias” (decretos de necesidad y urgencia) por parte del ejecutivo, al mismo tiempo que se manifiesta un creciente “activismo jurídico” por parte del poder judicial, que, utilizando una interpretación amplia de la función hermenéutica de la constitución, avanza sobre las prerrogativas constitucionales del ejecutivo, y, sobre todo, del poder legislativo.

Brasil ha sido y continúa siendo un país de fuerte tradición, iniciativa y hegemonía presidencial. Un indicador de este desequilibrio entre los poderes es el número de Medidas Provisionarias<sup>11</sup> - MPs – editadas por el Ejecutivo. Entre 2006 y el final de 2009 la Presidencia editó 204 MPs. Durante su mandato, el Presidente Lula editó 388 MPs., todo un récord. Esta práctica desgasta y tensiona las relaciones con los demás poderes, pero es limitado el poder de reacción que estos pueden ejercer, con excepción del ya citado activismo judicial. Hasta el momento, el parlamento no ha sabido/conseguido colocarse a la altura del ejecutivo, aun cuando la Constitución de 1988 le deparó una situación favorable.<sup>12</sup>

Interés personal, corrupción, patrimonialismo, clientelismo y poca o ninguna *accountability* han colocado al sistema político entre las instituciones más fragmentadas, menos eficientes menos confiables del país. Las encuestas son coincidentes en el sentido de mostrar que la confianza de los brasileños en los partidos y en los políticos es extremadamente baja: apenas en torno de 16% de los entrevistados confían en los partidos y menos aún en los políticos: 11%. La Policía Federal (75,5%) y las Fuerzas Armadas (74,7%) están entre las instituciones más dignas de confianza. Ya el Poder Judicial considerado en forma amplia tiene la aprobación del 41,8% de los entrevistados (AMB, 2007), notablemente mayor que el legislativo y los partidos.

El sistema político brasileño se caracteriza por un importante y sistemático grado de corrupción asociado a una casi total impunidad. La corrupción forma parte del cotidiano, y se justifica por el

<sup>10</sup> Ver (Luhmann, 1993)

<sup>11</sup> La MP es un acto de uso exclusivo del Presidente de la República y solamente podría ser usada en casos de necesidad y urgencia.

<sup>12</sup> La composición de las cámaras es extremadamente conservadora, aún para los parámetros latinoamericanos. Además, las minorías (afro-brasileños) están débilmente representados en el parlamento (3 por ciento), así como también las mujeres (7 por ciento).

funcionamiento de una *red de transacciones colusivas*<sup>13</sup> que tienen un importante *efecto estabilizante* en el sistema. (Dellasoppa, 2000, 2003). El año 2009, por ejemplo, estuvo caracterizado por un gran número de escándalos involucrando al sistema político, de los que ningún partido estuvo exento. Sin embargo, debe notarse la resiliencia<sup>14</sup> de la impunidad como una propiedad específica en el caso brasileño, así como la arrogancia - o ironía - con que determinadas figuras exhiben su impunidad frente a la opinión pública<sup>15</sup>. Esta arrogancia no está privada de fundamento, ya que las encuestas indican que las denuncias de corrupción afectan muy poco la tasa de reelección de los políticos, cayendo de 67 para 62,5 por ciento<sup>16</sup>.

Recientemente, (2010) fue aprobado en la Cámara de Diputados y en el Senado el Proyecto “Ficha Limpia”<sup>17</sup>, que dificulta las candidaturas para políticos condenados por colectivos. A pesar de las resistencias previsibles de los políticos, que la consideraban “un proyecto de la sociedad y no del gobierno”<sup>18</sup>, la influencia de la proximidad de las elecciones generales de este año consiguió que, por ejemplo, fuera aprobada por unanimidad. La prestación de cuentas por parte de las autoridades constituye uno de los puntos de la ley. Sin embargo, una semana antes de las elecciones de octubre de 2012, el Tribunal Superior Electoral – TSE, determinó que solamente el poder legislativo ( y no los tribunales de cuentas) tiene el poder de rechazar las cuentas del poder ejecutivo: un duro golpe contra la aplicación de la “Ficha Limpia”. El Supremo Tribunal Federal – STF, la Suprema Corte de Brasil – deberá decidir la cuestión en el futuro<sup>19</sup>.

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

No obstante sus deficiencias, 61% de los brasileños consideraban (enero de 2009) que la democracia es siempre mejor que una dictadura, contra 19% que pensaban que es indiferente que el gobierno sea una democracia o una dictadura, y 11% que pensaban que una dictadura es mejor. Se

<sup>13</sup> **colusión**. Del lat. *collusio*, -ōnis). 1. f. Der. Pacto ilícito en daño de tercero.

<sup>14</sup> La **resiliencia** (o resiliencia) es la capacidad que tiene una persona o un grupo de recuperarse frente a la adversidad para seguir proyectando el futuro, y está vinculada a la autoestima, otra capacidad.

<sup>15</sup> “Diputado que ‘se importa un bledo’ festeja absolución e ironiza a los medios”. (*Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 de julio de 2009.) El Consejo de Ética de la Cámara de Diputados archivó ayer el proceso contra el diputado Edmar Moreira (sin partido-MG), conocido por ser el dueño de un castillo (“medieval kitsch”) en Minas (Geraes). (Había sido procesado por desvío de dinero público para uso privado) (...) La decisión fue conmemorada por el diputado Sérgio Moraes (PTB-RS), primer relator del caso, que fue desvinculado del cargo después de defender a Edmar y atacar a los medios de comunicación: “Me importa un bledo la opinión pública. Hasta porque parte de ella no cree en lo que ustedes (periodistas) escriben. Ustedes nos pegan, pero nosotros nos reelegimos.” Ayer, Moraes afirmó que salió ganando con las críticas de los medios a sus declaraciones: “Esa polémica me dio muchos puntos. Nunca recibí tantas invitaciones en mi vida, gané espacio.”

<sup>16</sup> “Corrupção afeta pouco taxa de reeleição. Em cidades onde a Controladoria Geral da União - CGU - viu irregularidades desde 2005, reeleição foi de 62,5% no ano passado; taxa média nacional foi de 67%. Auditores falam de desvios, direcionamento de licitação e notas fiscais ‘frias’; em 22 casos, servidores recebiam Bolsa Família ilegalmente”. (*Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 de janeiro de 2009.)

“Um terço da bancada do Rio na Câmara (Federal) tem processos”. Secretário executivo da ONG Transparência Brasil, que disponibiliza pela internet diversas publicações, serviços, ferramentas e bancos de dados para monitorar a corrupção política no país, o jornalista Claudio Abramo afirma que o resultado reflete o grau de deterioração da vida política brasileira. Ele diz ainda que a culpa pela situação é dos partidos políticos. (*O Globo online* - O País - Página 12).

<sup>17</sup> La Campaña Ficha Limpia (Iniciativa Popular) fue lanzada en abril de 2008 con el objetivo de mejorar el perfil dos candidatos e candidatas a cargos electivos. Fue elaborado un Proyecto de Ley de iniciativa popular sobre la vida previa de los candidatos, que pretende tornar más rígidos os criterios de inelegibilidades. Ver: Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE): <http://mcce.org.br/> (2010)

<sup>18</sup> La situación provocó muchas contradicciones. El Presidente del Senado, José Sarney, debió desmentir como “posición personal” la afirmación del Senador gubernista Romero Jucá de que el proyecto no interesaba al gobierno. (*Folha de São Paulo Online* -13/05/2010 - 15h18. “Sarney diz que avaliação de Jucá sobre ‘ficha limpa’ é pessoal, e não do governo.”)

<sup>19</sup> *Folha de S.Paulo* - Poder - Decisão limita aplicação da Ficha Limpa - 30/09/2012: <http://www1.folha.uol.com.br/fs...-aplicacao-da-ficha-limpa.shtml> (01/10/2012)

trata de una manifiesta mejora del concepto de la democracia entre la población. En el año 2000 estos índices eran de 47, 29 y 18 por ciento, respectivamente<sup>20</sup>.

Como consecuencia de esta compleja evolución política, el gobierno federal, los gobiernos de los estados y de los municipios han visto magnificado su carácter de lugar de presentación de demandas por parte de los diferentes sectores de la población, y de articulación y ejecución de políticas (con características patrimoniales, clientelistas y populistas, en diversas proporciones) por parte de los grupos que controlan el acceso a los recursos políticos. De esta forma, los gobernadores ejercen una gran influencia sobre quien puede ser elegido y las alianzas que podrán ser concretadas, y en la generalidad de los casos, darán prioridad a aquellos grupos políticos que permitan una política populista y clientelista más eficiente, en el sentido de obtener resultados cuantitativos en elecciones. Si bien los ciudadanos o grupos organizados (ONGs, por ejemplo) en busca de recursos podrán obtener ocasionalmente algunos beneficios, la casi totalidad de los recursos y beneficios será canalizada para aquellos grupos políticos y económicos que fortalezcan la posición del gobernante de turno y de su “grupo de colusión” político-económico. No tanto de su partido ocasional, ya que, como otra consecuencia de la debilidad partidaria en el Brasil, la pertenencia a un determinado partido político dependerá estrictamente de un cálculo político específico para cada coyuntura. No es de extrañar, por lo tanto, que los políticos en Brasil exhiban una alta movilidad partidaria. (Kesselman et al., 2009; Dellasoppa, 2006)

### Desafíos de la complejidad y limitaciones del estado

Para contextualizar las relaciones de las elecciones con la violencia debemos recuperar, por lo menos brevemente, algunas consideraciones más generales sobre la situación actual del estado y su capacidad de control sobre la sociedad, aplicando este foco sobre el caso brasileño. Desde el concepto de ingobernabilidad acuñado en la década de 1970, pasando por los modelos neo corporativistas del capitalismo del último cuarto del siglo XX, asociados a la emergencia de nuevos movimientos sociales<sup>21</sup>, se llega a un creciente “desencantamiento del estado”, donde se cuestiona la racionalidad burocrática del estado como institución moderna de dominación y control social (von Beyme, 1994:135). Actualmente, puede observarse una disminución de la capacidad del estado para regular la complejidad social, sea por debilidad/desborde o por corporativismo desmedido<sup>22</sup>. Estaríamos asistiendo a un caso de aumento de la racionalidad autocentrada de los subsistemas sociales y de la pérdida de la capacidad de optimización sinóptica a nivel central: macro control descentralizado, coordinación mínima. Se verifica también un creciente protagonismo del sistema económico en relación al político: hasta en los remanentes del pensamiento marxista se acepta esta situación como un hecho consumado y sin retorno (Oliveira, 2005, 2009). Esta situación influencia inmediata y

<sup>20</sup> “Diretas-já / 25 anos depois. Apoio ao voto obrigatório e à democracia é recorde.” *Folha de São Paulo*, São Paulo, domingo, 25 de janeiro de 2009. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2501200902.htm> (20/05/2010)

<sup>21</sup> Ver Melucci (2001) para un análisis de los problemas contemporáneos de las relaciones entre los movimientos sociales y el estado.

<sup>22</sup> Otra forma de entender estos cambios es mediante la utilización del concepto de gobernanza. Aquí la estructuración jerárquica de la gobernabilidad desaparece para dar lugar a la participación de los más variados grupos de la “sociedad civil organizada”. Ver (Mayntz, 2003) “Gobernanza (governance) es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Durante mucho tiempo, la palabra “gobernanza” significó simplemente “gobernar”, y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza, sobre todo, para indicar un nuevo modo de gobernar. Tengo que llamar a este nuevo modo de gobernar “gobernanza moderna”. Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, **los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas**. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997: 53)” (Mayntz, trabajo presentado en la Summer Academy on IPP: Wuerzburg, September 7-11, 2003) (Destaque EED)

fuertemente las estrategias partidarias: se observa un *fuerte pragmatismo* en las prácticas políticas. El caso del Partido de los Trabajadores en Brasil es un ejemplo muy claro de esta tendencia<sup>23</sup>.

Para precisar un poco más, debemos aclarar que no se trata simplemente de que hayan desaparecido las posibilidades de control del estado. Además de la adaptación a la corrosiva influencia del principio de subsidiariedad<sup>24</sup>, que se manifiesta tanto desde el neo-conservadorismo como desde la práctica de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), el estado ha desarrollado estrategias de delegación (que asumen diferentes formas, y en el ámbito de la seguridad pública aparecen como privatización de la seguridad) y de descentralización (diversas iniciativas en el ámbito de la seguridad pública, incluyendo el Plan Nacional de Seguridad Pública – PNSP –, el Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía – Pronasci –, etc.), estrategias que se implementan en un contexto de centralización y control de recursos financieros, lo que multiplica los *stakeholders* mas al mismo tiempo refuerza su dependencia del poder central, en ese complejo y contradictorio mecanismo que fue mencionado más arriba, muchas veces asociado a proyectos personales o de determinados subgrupos políticos<sup>25</sup>.

En este cuadro<sup>26</sup>, el sistema político aparece continuamente enfrentado a expectativas desmesuradas: se auto desborda a sí mismo, en la perspectiva de compromiso de las diferentes facciones que buscan acumular poder<sup>27</sup>, al mismo tiempo que conviven en su interior la colusión como forma de estabilización del sistema y el incrementalismo (*muddling through*) como metodología de implementación de propuestas frente al fracaso de la optimización sinóptica (Frey y Czajkowski Jr., 2008).

## Estado, violencia, seguridad pública y elecciones

Habiendo delimitado en términos generales el contexto, podemos realizar un primer análisis de la relación de la violencia e inseguridad urbanas con las elecciones como institución y con las estrategias electorales aplicadas por los partidos políticos en ese cuadro de fragmentación, corporativismo, corrupción, colusión, patrimonialismo y clientelismo, o sea, de la democracia brasileña realmente existente<sup>28</sup>.

De una forma general, el aumento de la violencia en las últimas décadas, y de la inseguridad personal, ha sensibilizado a algunos sectores brasileños para los discursos de políticos que prometen mano dura contra el crimen, disminución de la edad de responsabilidad penal y otras medidas de esta índole. Un ejemplo destacado de esta situación fue el denominado “plebiscito sobre el desarme”, que terminó con una derrota para los sectores alineados con la defensa de los derechos humanos (la

<sup>23</sup> “Chico de Oliveira – La llegada al poder es una especie de desastre, expone la fractura, no es el momento de la transformación. La fractura ocurrió en 2002, con la *Carta al Pueblo Brasileño*, y los dos años y medio de gobierno. Allí, los problemas creados por la organización burocrática del PT quedaron a la vista. El **PT es una formidable máquina burocrática. De concejal para arriba, cada uno tiene un cuerpo de asesores. Eso ya forma una masa de intereses económicos. No se trata de ideología, no, es interés económico, es empleo. El PT emplea a una masa formidable de gente, y eso pasa a influir en el partido.**” (Oliveira, 2005) (Destaque EED)

<sup>24</sup> Subsidiariedad, Principio de: criterio que pretende limitar la acción del estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma.

<sup>25</sup> El caso del programa PRONASCI es un buen ejemplo. Vinculado desde su inicio al proyecto de poder del ministro de justicia, Tarso Genro, fue finalmente vaciado de recursos por la Presidente Dilma Rousseff en 2012. Mientras tanto, aplicando exitosamente el método descrito arriba, el ministro consiguió elegirse gobernador de su estado natal, Rio Grande do Sul. (*Folha de S.Paulo* - Poder – “Dilma congelou o Pronasci” - 04/01/2012; <http://www1.folha.uol.com.br/fs...dilma-congelou-o-pronasci.shtml> )

<sup>26</sup> Sobre el problema constitucional, ver Souza Neto (2007)

<sup>27</sup> “En tales circunstancias, la existencia de “grupos de colusión” se justifica funcionalmente porque pueden mediar y viabilizar transacciones entre diferentes sectores a costos – para los sectores, no para la sociedad – *mucho* menores, lo que implica, para los grupos que consiguen implementarlas, grandes ventajas comparativas. Como formas de mediación y control estos grupos dependen fuertemente en el grado de socialización, que es importante en estructuras clientelistas y patrimonialistas y hacer posible conciliar objetivos incongruentes y tolerar un grado alto de ambigüedad en la evaluación de conductas y resultados”. (Dellasoppa, 2001)

<sup>28</sup> Para que no quede ninguna duda, las limitaciones citadas de la democracia no implican para el autor cualquier reserva sobre su carácter de única alternativa aceptable de desarrollo político-institucional.

pregunta que se sometía a plebiscito era: “*El comercio de armas de fuego y municiones debe ser prohibido en el Brasil?*”) Si bien al principio de la campaña las encuestas de opinión indicaban un triunfo de la propuesta por la prohibición, el resultado final, en que 64% de la población rechazó la propuesta, puede ser entendido como una medida del estado de ánimo general en relación a la inseguridad y a la criminalidad (Brasil, 2009a y 2009b). La población también reconoce que las policías son parte del problema (Dellasoppa 2012, 2009a, 2009b, 2008, 2006, 2002a), lo que podría ser caracterizado como formando parte del proceso de “desencantamiento del estado”, y de *privatización* de la seguridad pública<sup>29</sup>.

En nuestro análisis estamos adoptando un punto de vista que tiene como referencia un institucionalismo centrado en los actores, combinando supuestos adoptados por el institucionalismo y la teoría de la elección racional. De acuerdo con este abordaje, consideramos que las elecciones son *instituciones*, “...concebidas como estructuras de regulación que proveen oportunidades y colocan restricciones para actores racionales que procuran maximizar sus preferencias” (Börzel, 1998:263). Todavía según este marco teórico, una función importante de estas instituciones sería la de superar problemas de constitución de acción colectiva limitando los comportamientos egoístas y oportunistas, lo que puede considerarse como de muy limitada materialización en el caso que estamos analizando, pero objeto de una construcción institucional que debe ser visualizada como permanente e inacabada. Además, debemos observar nuestros datos teniendo también como referencia el concepto de *redes* (*networks*), que consideraremos “...instituciones informales - no organizadas formalmente, recíprocas (no jerarquizadas), relaciones y formas de relaciones relativamente permanentes entre actores que actúan para obtener ganancias en común, (...) y se fundan en reglas consensuales para la obtención de resultados (...)” (Börzel, 1998:263)<sup>30</sup>.

Podemos observar que estas redes, que en el caso de Brasil tienen características de relaciones colusivas<sup>31</sup>, son extremadamente efectivas para reducir los costos de información necesaria y de las transacciones resultantes, y desarrollan tradiciones y reglas comunes – que no tienen nada que ver con la legalidad, apenas con la racionalidad de la maximización de ganancias – y desarrollan a lo largo de los años la confianza mutua entre los actores políticos, disminuyendo la incertidumbre y el riesgo de defecciones.

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

## Un tema importante en la agenda electoral

El tema de la seguridad pública está cada vez más presente en las agendas electorales de toda América Latina<sup>32</sup>. Desde Argentina a Venezuela, se verifica que los índices de violencia no han

<sup>29</sup> Brasil ocupa el segundo lugar en las Américas en la relación entre policías privados y públicos: 4,9 privados para cada público. Esta relación ha ido creciendo con el tiempo, acompañando tanto la ilegalidad (falta de registro de buena parte de los guardias), como el crecimiento del crimen organizado y su sofisticación. (*Folha de S.Paulo* - Cotidiano – “País tem quase 5 seguranças privados para cada policial” - 14/09/2012. <http://www1.folha.uol.com.br/fs...ivados-para-cada-policial.shtml> )

<sup>30</sup> Debe tenerse en cuenta la importancia fundamental de las redes – en Brasil se acostumbra a describir su construcción como el “montaje de un esquema” – para la obtención de objetivos e intereses privados por parte de actores racionales que actúan para maximizarlos.

<sup>31</sup> Ver Dellasoppa (2001)

<sup>32</sup> “La inseguridad presiona a los gobiernos latinos. Diferentemente de los indicadores sociales, la violencia empeora: con 8% de la población, América Latina tiene el 33% de los homicidios del mundo. De la Argentina a Venezuela se desaprueba el desempeño gubernamental en el área; la criminalidad es considerada el principal problema en esos países.” (*Folha de São Paulo*, São Paulo, domingo, 15 de novembro de 2009, p. A21).



mejorado, y, en varios casos, han empeorado. Con el 8 por ciento de la población mundial, América Latina concentra el 33 por ciento de los homicidios y *la mitad* de los secuestros mundiales. En Brasil se observa una estabilización de los indicadores de homicidios en los años recientes, pero a niveles que duplican o triplican los encontrados en Estados Unidos o Europa (Beltrão y Dellasoppa, 2011a y 2011b). No debe extrañar, por lo tanto, que esta situación se refleje en las estrategias electorales. En Chile, Uruguay, Argentina y Bolivia los candidatos de centro-derecha procuraron capitalizar a su favor la situación. “*La seguridad se hace*”, fue el slogan del candidato de Narváez en recientes elecciones argentinas. A estos datos se suman dos factores importantes. Primero, que la población está colocando el tema de la seguridad pública como la más importante de sus preocupaciones, por encima inclusive del empleo, y esta situación se verifica hasta en países como Uruguay, que ostentan uno de los menores índices de violencia. El otro factor es la desaprobación de la población con en relación a la gestión del gobierno en el área de seguridad pública: en Paraguay es aprobada por 4% y en Argentina por el 9% de la población. Igualmente, en el caso de Ecuador, la información reciente afirma que apenas el 4% de la población aprueba la acción del gobierno en el combate a la criminalidad<sup>33</sup>.

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

A continuación, proponemos una respuesta posible a esta pregunta en el contexto que nos colocamos desde el principio, que es el caso de la municipalidad de Rio de Janeiro.

Llegados a este punto, conviene recuperar algunos hechos ya históricos. Cuando el jurista Victor Nunes Leal publicó su libro *Coronelismo, enxada e voto*, el análisis de las condiciones de funcionamiento de la incipiente democracia representativa se realizaba en un Brasil rural: 65 por ciento de su población vivía en el campo. Como vimos más arriba, a mediados de los años sesenta Brasil pasó a ser mayoritariamente urbano, y actualmente en el Estado de Rio de Janeiro la proporción de población urbana supera el 96 por ciento.

También debemos tener en cuenta las condiciones de la gobernabilidad posible. En los años 50 todavía era posible pensar un estado jerárquico en los moldes tradicionales del pensamiento moderno. En el presente ese modelo se revela inadecuado, por lo que se debe recurrir a pensar la gobernanza en términos de un estado que al mismo tiempo que se fragmenta y diluye tiende a diversificar el estoque de sus posibilidades de control social<sup>34</sup>.

La urbanización desordenada que caracterizó al proceso migratorio interno en el Brasil llevó a la constitución de espacios urbanos de crecimiento descontrolado y carentes de servicios, las *favelas* o comunidades, como hoy se las conoce. En el caso del municipio de Rio de Janeiro se suma un factor de topografía específico, ya que las favelas crecieron en estrecha relación con el *asfalto*, o sea, con la sociedad de las clases medias y altas que compraban la mano de obra barata para servicios de los habitantes de favelas. Como un resultado posible y previsible, una política clientelista – la famosa *política de la canilla*, que se prometía instalar pero que siempre se postergaba – se instauró y afianzó en los años 60 y 70, contando con la relación y aquiescencia del régimen militar.

Algunos de los hechos y actores que se observan en el cuadro político actual ya estaban presentes en aquel momento, solo que con características muy diferentes. Los índices de criminalidad se encontraban todavía en niveles históricos, alrededor de 5 por cien mil para homicidios en los casos de las municipalidades de Rio de Janeiro y São Paulo. La corrupción política y el fraude se mantenían según los patrones del estado oligárquico-autoritario, la delincuencia se concentraba alrededor del juego ilegal – *jogo do bicho*, desde siempre asociado a la corrupción policial y al control de *escolas de samba* – y los homicidios eran casi sin excepción, por motivos pasionales. Al final de los años 70 se

<sup>33</sup> *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15/11/2009, p. A21

<sup>34</sup> Para un análisis del estoque de formas de control social en el estado moderno, ver (Dellasoppa, 2008)

registra la organización de la primera milicia constituida por policías, en la favela de *Rio das Pedras*, zona oeste de Rio de Janeiro. Sin embargo, estaba muy lejos de tener las características de las actuales, y se destinaba fundamentalmente a la seguridad local sin mayores ramificaciones ni publicidad.

La situación se modifica substancialmente en los años 90. Primero, con la diseminación del tráfico de drogas, fundamentalmente entre los consumidores de clase alta y medias de la zona sur de Rio de Janeiro. Segundo, con el contrabando de armas y la adopción de armamento cada vez más pesado por parte del tráfico. Al mismo tiempo, se observa un creciente desarrollo y diversificación económica del tráfico, en su busca de recursos.

Sin poder entrar en una crónica detallada de los cambios ocurridos, podemos señalar que apenas recientemente (después del año 2005) la cuestión del control sobre áreas cada vez más numerosas por parte del tráfico de drogas y de las milicias de policías civiles, militares, bomberos y funcionarios de los presidios, entra definitivamente en la agenda de la seguridad pública y con creciente prioridad<sup>35</sup>. En este momento también se hace evidente la diseminación del problema a otros sistemas: hay una estrategia de desarrollo que involucra poder militar, económico y político que es compartida tanto por el tráfico como por parte de las milicias, y por sectores vinculados al juego ilegal y a la corrupción policial. También se manifiesta un creciente conflicto de intereses entre estos sectores, lo que se traduce en un número creciente de asesinatos de políticos: 19 en diez años, con la habitual baja tasa de resolución de los crímenes<sup>36</sup> y de condenaciones efectivas, lo que refuerza la impunidad.

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

Tanto el juego ilegal, como el tráfico de drogas como las milicias desarrollaron una creciente articulación con algunos sectores del sistema político, como resultado natural de estrategias de acumulación de poder y construcción de la impunidad. Esta política se realiza en las áreas de la periferia con bajo IDH, donde una práctica común por parte de grupos políticos es la apertura de “centros sociales” en los futuros corrales electorales, donde la política clientelista cambia votos por remedios, cursos de calificación profesional y otros servicios, a los que para acceder se precisa presentar el título de elector habilitado para votar en la región<sup>37</sup>. Se verificó, cada vez con más frecuencia, la elección de concejales y diputados provinciales vinculados diferentes familias que controlan el juego ilegal en diferentes municipios. Este procedimiento fue seguido por las milicias y los

<sup>35</sup> Para un análisis detallado del proceso de formación y características de las milicias en el Estado de Rio de Janeiro, ver (Dellasoppa, 2009b).

<sup>36</sup> “Tasa de resolución de homicidios en la capital. Cuando la División de Homicidios fue creada, en febrero de 2010, el número de homicidios era alto en Rio y la cantidad de procesos completados (siendo el autor del crimen indicado por la policía) era de apenas 3%.” Con los cambios implementados por la DH, esa tasa aumentó (17% en lo que va de 2012), pero sin llegar a números comparables con los de países desarrollados. Nótese que se trata de procesos completados por la policía, y no de condenaciones efectivas. (*O Globo*, 12 de julio de 2012: “O legado da impunidade”. <http://oglobo.globo.com/infograficos/homicidios-rj-grafico/> (22/09/2012)

<sup>37</sup> Aquí también, obviamente, prima la impunidad: el Tribunal Superior Electoral (TRE) solamente pune el 16% de los políticos acusados de clientelismo en el estado de Rio de Janeiro. (*O Globo*, 30 de julio de 2012). Sobre el clientelismo, ver: Eisenstadt y Roniger (1984) y Nunes Bahia (2003).

traficantes de drogas. También por sectores corruptos de la policía civil y militar<sup>38</sup>. En el caso de la Policía Civil, se registró recientemente la revocación del mandato de diputado provincial del ex jefe de la institución, comisario Álvaro Lins, por diversos cargos de corrupción y crímenes asociados, como formación de bando armado y venta de protección para grupos que explotaban el juego ilegal<sup>39</sup>. Este caso es interesante porque muestra la metodología de construcción de carreras políticas como salida impune de crímenes en la administración de la seguridad pública. Cabe resaltar que el actual gobernador del Estado de Rio de Janeiro realizó campaña electoral de apoyo a Lins, en 2006.

Las milicias y el tráfico de drogas se extienden para el sistema político participando de elecciones imitando el mismo *modus operandi* de los políticos profesionales (*The Economist*, 2008, 2009) en las favelas o áreas más pobres del municipio: invierten en esquemas de asistencialismo y clientelismo, desarrollando programas de asistencia social en las favelas. Aquí se registra la participación habitual de ONGs, que son utilizadas para el desvío de recursos públicos. La complejidad de las relaciones entre grupos políticos, traficantes y milicianos se muestra por ejemplo en el caso de la *favela* de la Rocinha, donde integrantes (o ex integrantes) del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST)<sup>40</sup> dieron su apoyo al candidato del tráfico, Claudinho da Academia, con frondoso prontuario y que acabó siendo elegido como concejal.

Ante esta situación, la atención del estado sobre el problema se intensifica a partir de finales de 2006. Se admite abiertamente el problema de las milicias en el ámbito de la seguridad pública, que viene a sumarse al del tráfico de drogas en el control de áreas del municipio. El Secretario de Seguridad Pública el 25 de febrero de 2007 declara que “el trabajo en conjunto con las milicias es imposible”. Pero es importante destacar que es en respuesta a una propuesta pública de un grupo de milicianos, y que el intendente de Rio de Janeiro, Cesar Maia, adopta una posición ambigua en relación al tema<sup>41</sup>.

La visibilidad de las áreas fuera del control del estado se agudiza al final de junio de 2008, cuando un grupo de periodistas del diario *O Dia* son secuestrados y torturados por un grupo de traficantes. El problema asume dimensiones nacionales, agudizadas por la inminencia de las elecciones municipales de 2008. Frente a esta situación, el Ministro de Justicia, Tarso Genro, publica un artículo en la *Folha de São Paulo* donde condena duramente la degradación cotidiana del estado de derecho y

<sup>38</sup> En 2012, la Secretaria de Seguridad Pública del estado de Rio de Janeiro indicó 184 áreas controladas por milicias (julio de 2012) y envió (setiembre de 2012) una lista al Tribunal Superior Electoral indicando 25 candidatos a concejal apoyados por grupos paramilitares. En las elecciones para concejal en Rio de Janeiro en octubre de 2012, se registraron 563 candidatos provenientes de las policías civil y militar y de los bomberos. (*O Globo*, 18/07/2012 y 15/09/2012).

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

<sup>40</sup> “Comisión Parlamentaria de Investigación de las milicias: Diputada del PPS afirma existir acción política del MST en la (favela de la) Rocinha. Marina Maggessi afirmó en sus declaraciones estar preocupada por una supuesta tentativa del MST (Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra) de politizar a los traficantes de la Rocinha. Ella se refería a la ida a la favela del ex líder de los Sin Tierra José Rainha, que declaró su apoyo al candidato Claudinho da Academia (PSDC). Según Marina, hay otros 20 integrantes del MST actuando en la Rocinha. El MST afirmó que la declaración de la diputada es “irresponsable y sin seriedad”. Dijo no tener vinculación con traficantes y que Rainha no integra más el movimiento.” (*Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 de setiembre de 2008). (NOTA del autor: cabe señalar que el candidato apoyado (y electo) por los traficantes de la Rocinha, recientemente (2010) sufrió un ataque cardíaco y murió en el baño de su casa)

<sup>41</sup> “El gobierno del estado de Rio de Janeiro considera ‘imposible’ cualquier tipo de colaboración con milicias, como propuso el líder del grupo armado que controla el complejo de Palmeirinha, João Carlos. Según la asesoría de prensa del gobernador Sergio Cabral, su gobierno ‘es totalmente contrario a las milicias’ y las considera criminales. El Secretario de Seguridad (Beltrame) dijo que ‘no existe la figura penal de la milicia’, y que por lo tanto lo que está siendo investigado son desvíos de conducta de carácter administrativo, como el uso de arma de la institución, venta de seguridad ilegal y formación de banda armada.” (*Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 de fevereiro de 2007).

alerta para el peligro de la “militarización de la política y la politización de la criminalidad”, lo que llevaría al estado de derecho a una profunda crisis<sup>42</sup>.

A partir de este momento el estado comienza a encuadrar su accionar contra las milicias en el Estado de Rio de Janeiro utilizando los recursos institucionales. Se instaura una Comisión Parlamentaria de Investigaciones (CPI) en la Asamblea Legislativa del Estado, que el 14 de noviembre de 2008 acusará a 150 personas – diputados, concejales, policías civiles y militares, bomberos – de pertenecer a estas organizaciones. Este número en febrero de 2009 ya había subido para 225.

En agosto de 2008 la Cámara Federal en Brasilia aprueba un proyecto de ley que considera crimen la formación de milicias e introduce otras modificaciones al Código Penal relacionadas con este delito, proyecto que será finalmente sancionado por la Presidente Dilma Rousseff el 29 de setiembre de 2012. En setiembre de 2008 es detenido un diputado provincial del PT. Evidentemente, la proximidad de esas elecciones fue un detonador de la reacción por parte del estado y del sistema político, ya que su actuación estaba absolutamente limitada en las áreas controladas por el tráfico y la milicia. Dependiendo del tamaño de la favela, los candidatos eran obligados a pagar a traficantes o milicianos entre 5 y 15 mil dólares para entrar en el local. Colocación de afiches y *outdoors* de propaganda era cobrado por separado<sup>43</sup>.

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

Sin embargo, esto no inhibió totalmente la acción electoral de los sectores vinculados a las milicias y el tráfico, ya que consiguieron elegir 4 concejales sobre 51, lo que representa aproximadamente el 8 por ciento del Concejo Deliberante del municipio de Rio de Janeiro.

## 2012. Cuatro años después: peor, pero conscientes?

Como fue colocado al inicio, una característica muy marcada en la sociedad brasileña ha sido la fragmentación, que no podía dejar de afectar el sistema político. Presente en Brasilia, también lo está en el caso de la política del Estado de Rio de Janeiro. La alianza actualmente en el poder incluye alrededor de veinte partidos. De esta forma, lo que se verifica es un complejo proceso de negociaciones que implican en la atención de los intereses electorales de todos estos sectores, lo que incluye el control político y financiero de centros sociales establecidos por los grupos políticos fundamentalmente en áreas de la periferia con bajos IDH, con el objetivo de crear corrales electorales que garanticen la

<sup>42</sup> “ El dominio de partes del territorio de Rio de Janeiro por organizaciones criminales, formadas por personas originarias o no de las instituciones de seguridad pública, es el resultado dramático de un largo proceso de desintegración del contrato social en la ciudad. (...) la violencia substituye, paulatinamente, a todas las demás formas de mediación social, absorbiendo inclusive la política. La esfera pública se diluye, degradada por redes de criminales. (...) Las milicias son un mal que constituye también un alerta sobre el surgimiento de precondiciones para la militarización de la política y la politización de la criminalidad, lo que significaría colocar al Estado de Derecho en una profunda crisis.” (TENDÊNCIAS/DEBATES. TARSO GENRO. *Milícias e Estado de Direito. Folha de São Paulo*, São Paulo, domingo, 29 de junho de 2008).

<sup>43</sup> “El tráfico de drogas y las milicias cobran hasta 30 mil Reales de los candidatos (aproximadamente US\$ 15 mil). Los candidatos que no pagan el ‘peaje’ son prohibidos de entrar en las favelas para pedir votos. Traficantes y milicianos establecieron tarifas de peaje para los candidatos a las elecciones de octubre que hacen campaña en las favelas que ellos controlan. El precio varía de R\$ 10 mil (para favelas pequeñas) a R\$ 30 mil (para favelas de tamaño mediano). Si no pagan, los candidatos son prohibidos de entrar en la favela para pedir votos y pegar carteles. Según lo informado a la *Folha de São Paulo* por dos candidatos a concejal (que no se identificaron temiendo represalias), esta práctica ocurre en las favelas de São Carlos (Estácio, centro), Turano y Borel (Tijuca, zona norte), Tuiuti (São Cristóvão, norte), Dendê (Ilha do Governador, norte) y Terreirão (Recreio, oeste), dominadas por el tráfico; y Guaporé (Brás de Pina, norte) y Barbante (Campo Grande, oeste), dominadas por milicias.” Eleições 2008 / Rio de Janeiro. (*Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 de setembro de 2008). Estos valores habrían de sufrir el efecto de la inflación: en las elecciones de octubre 2012, el tráfico de drogas cobraba hasta 25 mil dólares para que un candidato pudiera hacer campaña electoral en las zonas controladas. (*O Globo*, 6 de octubre de 2012)

elección o reelección de sus controladores. Esta política clientelista está en la agenda no solamente de políticos, mas también de milicianos y traficantes. El control de las zonas donde se realizan programas sociales del gobierno es objeto de una dura disputa entre estos tres actores. Un ejemplo es el control y la venta de seguridad – cobro de expensas, por ejemplo – en los barrios residenciales construidos con financiamiento del gobierno federal en el marco del programa “Mi casa, mi vida”. Se calcula que más de diez mil personas se encontraban en esta situación en el estado.

La cuestión de la actuación de los grupos paramilitares ha entrado definitivamente en la agenda política, y tiene amplio destaque en momentos electorales. Las campañas políticas recientes en Brasil están registrando también un elevado número de homicidios, en 60 días de campaña en 2012 se habían registrado 22, o sea más de uno a cada tres días. La presencia de las fuerzas armadas también ha sido requerida con insistencia, y desde la “Operación Guanabara” está en todas las elecciones. Este año las fuerzas armadas destinaron 40 mil hombres en todo Brasil para custodiar el proceso electoral, de los cuales 6.500 fueron para el estado de Rio de Janeiro: en el municipio de la capital, 3 mil custodiaron 28 favelas con 460 mil electores, otros 3.500 fueron asignados al interior del estado. A pesar de haberse registrado 758 detenidos, en muchos casos la simple presencia de los militares no bastaba para cohibir los crímenes electorales.

### **Mirando hacia el futuro**

La toma de consciencia del sistema político de la gravedad de la situación ha tenido una respuesta, que hasta el momento, parece bastante promisorio por parte del gobierno del Estado de Rio de Janeiro. Se trata de la recuperación por parte del estado del control sobre *algunas* de las áreas perdidas para el tráfico y las milicias. Está siendo implementada por medio del programa de implantación de Unidades de Policía Pacificadora – UPP -, que tiene como prioridad recuperar el control de un centenar áreas de la región metropolitana<sup>44</sup>. Hasta el momento el programa ha sido implantado en unas treinta áreas y las evaluaciones preliminares lo indican como la primera iniciativa de éxito en la recuperación del control de áreas en contexto del combate al tráfico de drogas y a las milicias en el Estado de Rio de Janeiro. La recuperación del control del área implica en la eliminación de las armas de guerra del local, con la subsiguiente reducción del tráfico de drogas (el tráfico de drogas continúa en mucho menor escala, por lo menos hasta el momento). La propuesta actual es ocupar, hasta la Copa mundial de fútbol de 2014, 47 áreas hoy sobre el control del tráfico y eventuales milicias. Las críticas obvias señalan que este programa no alcanza a las áreas periféricas, situadas en la Zona Oeste y que se restringe a las que serán palco de la Copa 2014 y de las Olimpíadas. Su continuidad posterior y la actual relación con inversiones en el área social son cuestiones en abierto. Sin embargo, y con mucho recelo, a pesar de lo delicado del momento que atraviesa, Rio de Janeiro está siendo optimista por primera vez en muchos años.

### **Siglas**

AMB: Associação dos Magistrados Brasileiros

CRFB: Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada en 1988

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística

IDH: Índice de Desarrollo Humano. ONU – PNUD

MJ: Ministerio da Justicia

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PC: Policía Civil

<sup>44</sup> Ver: <http://upprj.com/wp/> (15/10/2012)

PF: Polícia Federal  
 PM: Polícia Militar  
 PNSP: Plan Nacional de Seguridad Pública  
 PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
 PPC: Puesto de Policiamiento Comunitario  
 PRONASCI: “Programa Nacional Seguridad com Ciudadania” del Ministerio de Justicia  
 PT: Partido de los Trabajadores  
 RISP: Región Integrada de Seguridad Pública  
 SJC: Sistema Brasileño de Justicia Criminal  
 SENASP: Secretaria Nacional de Seguridad Pública, Ministerio da Justicia  
 STF: Supremo Tribunal Federal  
 UPP: Unidad de Policía Pacificadora

## Bibliografía

- Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB. 2007. *A Imagem das Instituições Públicas Brasileiras*. Encuesta realizada en septiembre 2007. Brasília/DF. [http://www.amb.com.br/docs/pesquisa/imagem\\_instituicoes.pdf](http://www.amb.com.br/docs/pesquisa/imagem_instituicoes.pdf) (18/05/2010)
- Beltrão, Kaizô I. y Dellasoppa, Emilio E. 2011a. *Anos de vida perdidos e hiato de gênero : Brasil e grandes regiões – 1980/2005*. Texto para Discussão - Escola Nacional de Ciências Estatísticas, n. 31 - Rio de Janeiro : IBGE - Escola Nacional de Ciências Estatísticas,
- Beltrão, Kaizô I. y Dellasoppa, Emilio E. 2011b. El designio de los hombres: años de vida perdidos en Brasil y en las grandes regiones, 1980-2005. *Estudios Demográficos y Urbanos*. México : El Colegio de Mexico, 77, Vol. 26, núm. 2, mayo-agosto, 2011.
- Beyme, Klaus Von. 1994. *Teoría Política del siglo XX*. Alianza Editorial. Madrid.
- Börzel, Tanja A. 1998. Organising Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76 (2), 253-273.
- Brasil. 2009a. Ministério da Justiça. 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. *Texto-Base*. [www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br) (30/06/2009).
- Brasil. 2009b. Ministério da Justiça. 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. *Regimento Interno*. [www.conseg.org.br](http://www.conseg.org.br) (30/06/2009)
- Dellasoppa, E.E. 2012. Policing in Brazil at the Beginning of the 21st Century: Severe Challenges in Developing Countries. In: Darren Palmer; Michael M. Berlin; Dilip K. Das. (Org.). *Global Environment of Policing*. 1<sup>st</sup> ed. Boca Raton, FL: CRC Press/Taylor & Francis, 2012, v. 1, p. 97-118.
- Dellasoppa, E.E. 2009a. “Interview with Dr. José Mariano Beltrame, Security Secretary, State of Rio de Janeiro, Brazil”. In: O. Marenin, D. K. Das; (Orgs.). *Trends in Policing: Interviews with Police Leaders Across the Globe*. 1a. ed. London: CRC Press UK Taylor & Francis Group, 2009, v. 1, p. 74-99.
- Dellasoppa, E.E. 2009b. “Urbanization, State, and Privatization of Policing: Urban Militias in Rio De Janeiro, Brazil”. In: J. A. Eterno; D. K. Das. (Orgs.). *Police Practices in Global Perspective*. Lanham, Maryland - USA: The Scarecrow Press, Inc./Rowman & Littlefield Publishing Group, 2009, v. , p. 87-113.
- Dellasoppa, E.E. 2008. “Rex non curat de re publica”. En: *Delito y Sociedad*, v. 25, p. 35-62.
- Dellasoppa, E. E. Y Branco, Z. S. 2006). “Brazil’s Public Security Plans”. In: John Bailey & Lucia Dammert. (Org.). *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

- Dellasoppa, E. E. 2003 . “*Corruption in post-authoritarian Brazil: an overview and many open questions.*” Institute of Social Science. University of Tokyo. Discussion Paper F – 107 (February).
- Dellasoppa, E. E 2002a. “Estratégias e Racionalidade na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.” In *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*. Editado por Roberto Briceño-León. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, pp.201-28.
- Dellasoppa, E. E. 2002b. “Violência: Planos, oportunidades e o centro radical.” *Polêmica* 5 (Maio-junho) Laboratório de Estudos Contemporâneos, UERJ. [http://www2.uerj.br/%7EElabore/violencia\\_dellasopa.htm](http://www2.uerj.br/%7EElabore/violencia_dellasopa.htm) (17 Março 2004)
- Dellasoppa, E. E. 2000. “Structure of Social Relations and Collusion Processes in Brazilian Society.” *Revista Internacional de Estudos Políticos* 2 (3). Rio de Janeiro: UERJ/Nuseg, pp. 535-556.
- Eisenstadt, S.N., Roniger, L. 1984. *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Frey, K. y Czajkowski Jr., S. 2008. “Gobernanza comunitaria y seguridad pública en Brasil”. En: Potthast, B., Ströbele-Gregor, J. y Wollrad, D. (eds.): *Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad*. Buenos Aires: FES / Adlaf / Nueva Sociedad.
- Genro, Tarso. 2008. *Milícias e Estado de Direito*. TENDÊNCIAS/DEBATES. *Folha de São Paulo*, São Paulo, domingo, 29 de junho de 2008.
- Gomes, Laurentino. 1808. 2007. São Paulo. Editora Planeta do Brasil.
- Gomes, Laurentino. 1822. 2010. Rio de Janeiro. Editora Nova Fronteira.
- IBGE. 2005. *Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2004*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE. 2007. *Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2006*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE. 2011. *Censo Demográfico 2010*.
- Kesselman, Mark; Krieger, Joel; Joseph William A. 2009. *Introduction to Comparative Politics: Political Challenges and Changing Agendas*. Wadsworth Publishing; 5th edition. Boston, MA.
- Lijphart, Arend. 2003. *Modelos de democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países*. Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.
- Luhmann, Niklas. 1993. *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- Mayntz, Renate. 1998. *New Challenges to Governance Theory*. Jean Monet. Chair Papers No. 50, European University Institute .
- Mayntz, Renate. 2001. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 21, 7-22
- Mayntz, Renate. 2003. *From government to governance: Political steering in modern societies*. Trabajo presentado en la Summer Academy on IPP: Wuerzburg, September 7-11, 2003.
- Melucci, A. 2001. *A invenção do presente. Movimentos sociais em sociedades complexas*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Movimento de Combate à Corrupção eleitoral – MCCE - : <http://mcce.org.br/> (2010)
- Nicolau, Jairo Marconi. 2008. *Sistemas Eleitorais*. 5ª Edição. Editora FGV. Rio de Janeiro.
- Nunes Bahia, Luiz Henrique. 2003. *O Poder do clientelismo: Raízes e Fundamentos da Troca Política*. Renovar. Rio de Janeiro.
- Nunes Leal, Victor. 1948. *Coronelismo, enxada e voto. O Município e o Regime Representativo no Brasil*. Forense Editora. Rio de Janeiro
- O'Donnell, Guillermo. 1999. ‘Horizontal Accountability in New Democracies’, in Schedler et. al. (ed) *The Self-Restraining State*. Boulder, CO. Lynne Rienner Publishers
- O'Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós. Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo. 1994 ‘Delegative Democracy’. *Journal of Democracy* 5/1(January): p. 55-69.

- Oliveira, Francisco de. 2005. “*As classes sociais estão se derretendo*”. Brasil de Fato. Entrevista: O PT não é mais o mesmo; trocou um projeto de nação por um de poder. Edição Nº 123 - De 7 a 13 de julho de 2005. <http://www.correaneto.com.br/entrevistas/chicooliveira.htm> (20/05/2010)
- Oliveira, Francisco de. 2009. *Carta Maior lança debate: o Marxismo e o Século XXI -Texto de apresentação*.  
[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=15899](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15899) (23/05/2010)
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Souza Neto, C. P. de . 2007. “A Seguridade pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas”. En: *RDE - Revista de Direito do Estado*. 8, 19-73.
- The Economist print edition. (05/02/2009). *A Brazilian political boss. Where dinosaurs still roam. A victory for semi-feudalism*.
- The Economist print edition. (24/01/2008) *Wolf pack. The survival of patronage politics*.

### **Revistas y diarios**

*Folha de São Paulo* e *Folha de São Paulo online*. São Paulo.  
*O Globo* e *O Globo online*. Rio de Janeiro.  
*The Economist*.  
*Revista Veja*. São Paulo.