COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Violencias, seguridad y justicias

LAS VIOLENCIAS Y LOS RIESGOS A LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Rochele Fellini Fachinetto
Luciana Noelia Ginga
[Comps.]

cirkula

CLACSO

LAS VIOLENCIAS Y LOS RIESGOS A LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares.

Las violencias y los riesgos a la democracia en América Latina y el Caribe / José Vicente Tavares
dos Santos ... [et al.] ; Compilación de Rochele Fellini Fachinetto ; Luciana Noelia Ginga ; Prólogo de Pablo Emilio Angarita Cañas. - 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-308-383-1

1. Democracia. 2. Violencia. 3. América Latina. I. Tavares dos Santos, José Vicente II. Fellini Fachinetto, Rochele, comp. III. Ginga, Luciana Noelia, comp. IV. Angarita Cañas, Pablo Emilio , prolog.
CDD 301

Otros descriptores asignados por CLACSO
Violencias / Estado / Represión / Gobiernos / Democracias / Derechos Humanos / Ciudadanía / América Latina

Colección Grupos de Trabajo

LAS VIOLENCIAS Y LOS RIESGOS A LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Rochele Fellini Fachinetto
Luciana Noelia Ginga
(Comps.)

Grupo de Trabajo
Violencias, gobiernos y democracia

PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL
cirkula
CLACSO

CLACSO
Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo
Director de la colección - Pablo Vommaro
Coordinador - Rodolfo Gómez

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Pablo Vommaro - Director Ejecutivo
Gloria Amézquita - Directora de Investigación
María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial CLACSO

Lucas Sablich - CoordinadorEditorial
Solange Victory - ProducciónEditorial
Valeria Carrizo y **Darío García** - Biblioteca Virtual

Área de investigación
Magdalena Rauch- Coordinadora de Investigación

Equipo de Gestión Académica Marta Paredes, Rodolfo Gómez Luna González y Teresa Arteaga

Librería
Latinoamericana
y Caribeña de
Ciencias Sociales

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

LAS VIOLENCIAS Y LOS RIESGOS A LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Buenos Aires: CLACSO, Octubre de 2026).
ISBN 978-631-308-383-1
CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.
La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.
CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

ÍNDICE

Pablo Emilio Angarita Cañas
Prólogo | 11

Rochele Fellini Fachinetto y Luciana Noelia Ginga
Presentación | 17

I. VIOLENCIAS Y CRIMINALIDAD EN AMÉRICA LATINA: DINÁMICAS, ACTORES E INSTITUCIONES | 27

José Vicente Tavares-dos-Santos
Formas de violencia y dimensiones simbólicas | 29

Carmen Chinas Salazar
La desaparición de mujeres en México, análisis de sentencias en casos cometidos por particulares | 45

Jania Perla Diógenes Aquino
Roubos contra bancos no Brasil: Letalidade e truculência na atuação dos assaltantes e na repressão das polícias | 63

Luciana Scaraffuni
La violencia estatal y territorial en el Uruguay contemporáneo | 81

Camila Nunes Dias
Atores locais, redes transnacionais e comércio global: A expansão do Primeiro Comando Da Capital (PCC) no mercado de cocaína | 99

Nalayne Mendonça Pinto y José Cláudio de Souza Alves
Desaparecimentos forçados: apontamentos sobre o fenômeno no Brasil | 119

II. JUVENTUDES, VIOLENCIAS Y DERECHOS | 135

Silvia Guemureman
El imperativo de adecuar la legislación nacional en materia penal juvenil y el riesgo de un escenario punitivo de retroceso de derechos. El caso de Argentina | 137

Liana de Paula, Bruna Gisi y Marcus Vinicius Pires dos Reis
O enigma da redução do número de adolescentes atendidos pela justiça juvenil no Brasil: agenda de pesquisa a partir do caso de São Paulo | 159

Ignacio Salamano, Gabriel Tenenbaum, Nilia Viscardi y Mauricio Fuentes
¿Qué dicen las Ciencias Sociales sobre la criminalidad reciente en Uruguay y su impacto en la realidad de niñas, niños y adolescentes? | 177

Melissa de Mattos Pimenta
Juventudes, violências e crime organizado | 197

III. EL CONTROL SOCIAL EN EL CONTEXTO DE AVANCE DEL AUTORITARISMO EN AMÉRICA LATINA | 219

Jacqueline Sinhoretto y André Sales Cedro
Medios digitales y militarización de la seguridad pública: percepciones policiales y repertorio democrático | 221

Edgar Baltazar Landeros
Cesarismo, bonapartismo y policía en el régimen de Nayib Bukele | 239

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo y Laura Girardi Hypolito
Política criminal anti-moderna? tendências do controle penal no brasil contemporâneo | 257

IV. POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA, GESTIÓN Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA | 271

Letícia Maria Schabbach y Gabrielli Dorneles Americo
Estado da arte da produção científica sobre prevenção à violência | 273

Amanda Guajardo Guzmán
Estudiar en reclusión | 293

Glaucíria Mota Brasil y Lara Abreu Cruz
A gestão da segurança pública no Ceará - Brasil: entre dinâmicas criminais, crises e "tipos ideais" | 301

Julio Cesar Solis Moreira
Políticas de seguridad en Centroamérica: ¿protección o deriva autoritaria? | 317

Kálita H. Trindade de Medeiros y Lígia Mori Madeira
Financiamento externo e segurança pública: uma análise dos projetos de segurança pública financiados pelo BID no Brasil de 2008-2022 | 335

Sobre las autoras y autores | 361

PRÓLOGO

Pablo Emilio Angarita Cañas

América Latina ha vivido demasiado tiempo bajo la sombra de la violencia. Sus huellas están en las calles de nuestras ciudades, en las comunidades rurales desplazadas, en las cárceles hacinadas y en las ausencias que marcan los hogares. No hablamos de un problema pasajero: la violencia se ha convertido en una marca estructural que desafía nuestras democracias. Aunque representa menos del 9 % de la población mundial, concentramos cerca de un tercio de los homicidios del planeta (*United Nations Office on Drugs and Crime* [UNODC], 2023). La cifra, dura y fría, esconde un drama colectivo: 17,2 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2021, más del triple del promedio mundial (UNODC, 2023).

Pero las estadísticas, aunque necesarias, nunca alcanzan a mostrar la hondura del problema. Tras cada número hay nombres, hay familias, hay proyectos truncados. Persisten desapariciones forzadas, se expanden organizaciones criminales transnacionales, se criminaliza a las juventudes y se militariza la seguridad pública como respuesta rápida a un mal que exige diagnósticos más complejos. No sorprende, entonces, que el desencanto democrático crezca: según el Latinobarómetro (2023), apenas el 48 % de los latinoamericanos sigue creyendo que la democracia es la mejor forma de gobierno. La confianza en las instituciones, en particular la policía y la justicia, se erosiona hasta niveles alarmantes —más del 60 % de desconfianza en

países como México, Brasil o El Salvador (PNUD, 2022). La democracia, herida por la violencia, comienza a ser vista por algunos como un lujo prescindible.

EL ESTADO DEL DEBATE ACERCA DE LAS VIOLENCIAS, LAS INSEGURIDADES Y LA DEMOCRACIA

Los estudios académicos han intentado seguir el pulso de esta realidad. En las últimas décadas, las investigaciones pasaron de enfoques centrados en el crimen organizado y la represión estatal a perspectivas más amplias que entienden la violencia como un fenómeno multidimensional (Imbusch, Misse y Carrión, 2016). La desigualdad social, la exclusión urbana y las prácticas abusivas de las fuerzas de seguridad han emergido como piezas fundamentales para comprender su persistencia (Auyero, Burbano de Lara y Berti, 2017; Zaverucha, 2019).

El costo no es solo humano. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (2023), la violencia consume hasta un 3,5 % del PIB regional: una sangría económica que posterga el desarrollo. Mientras tanto, organizaciones como el *Primeiro Comando da Capital* o el *Cartel de Jalisco Nueva Generación* consolidan su presencia en los mercados ilícitos globales (InSight Crime, 2024). No es exagerado decir que, en amplias zonas de la región, los Estados disputan la gobernanza con actores criminales.

Ante este panorama, la tentación de militarizar la seguridad pública ha sido recurrente. Sin embargo, la evidencia muestra que estas medidas, más que disminuir la violencia de forma sostenible, han multiplicado las violaciones a los derechos humanos (Dammert, 2021; Arias y Goldstein, 2022). Se trata de un espejismo: el uniforme y las armas prometen orden, pero terminan dejando tras de sí más heridas abiertas.

NUESTRO GRUPO DE TRABAJO DE CLACSO

En medio de este escenario convulso, el Grupo de Trabajo de CLACSO *"Violencias, gobiernos y democracia"* ha sido, desde hace más de veinte años, un espacio de reflexión y resistencia intelectual. Nació de la convergencia de varios colectivos preocupados por las violencias, las inseguridades y la criminalidad. Su historia es también la de una comunidad académica que se rehúsa a mirar hacia otro lado, que prefiere incomodar con preguntas antes que acomodarse en respuestas fáciles.

Con más de una decena de libros colectivos, programas radiales (como *"Debajo* del puente"), podcasts, seminarios y espacios de formación, el GT ha construido una voz crítica en el panorama latinoamericano. Obras como *Violencias y conflictos en las sociedades*

contemporáneas: aportes desde América Latina (CLACSO, 2018) y *Violencias, gobiernos y democracias en América Latina: nuevos desafíos y agendas de investigación* (CLACSO, 2020) son hoy referencia obligada. Sus aportes son claros: ampliar el estudio de la violencia más allá de lo criminal, cuestionar los enfoques punitivos, defender agendas de seguridad ciudadana democráticas e inclusivas, y tejer redes de investigación que cruzan generaciones y fronteras.

Desde sus años recientes de refundación, *el* GT ha manifestado que *se* propone:

> seguir construyendo y democratizando el conocimiento a partir del cúmulo de saberes producidos en los grupos anteriores, darle continuidad a las problematizaciones críticas y originales frente a un escenario desafiante que pone en peligro la democracia. Experiencias de investigación previas de otros GT de CLACSO, en los cuales hemos participado desde hace más de una década (Seguridad en Democracia, Seguridad, Violencia y Obstáculos a la Ciudadanía; Violentados, estigmatizados y encerrados; Violencias, políticas de seguridad y resistencias) y la articulación de trayectorias académicas, políticas y activismo social de las/os participantes que han acumulado saberes y experiencias regionales de las líneas de investigación compartidas (Zavaleta, 2015; Angarita, 2015,Tavares y otros, 2019).

Del conjunto de esta magna producción, no son pocos los textos que van más allá del examen crítico de la realidad y de las políticas públicas que intentan incidir sobre ésta, para atreverse a proponer alternativas de respuesta a las problemáticas tan sensibles como el de las drogas con experiencias como las de Uruguay y Colombia, al igual que a la formación de la fuerza pública en casos como el de Ecuador, Brasil y otros tantos. Asimismo, desde nuestro GT se ha aportado a la reflexión crítica sobre las formas de la seguridad con sus distintos apellidos, trascendiendo los enfoques teóricos y aportando a la construcción de nuevas miradas para interpretar el fenómeno de la inseguridad, desde la Seguridad Humana y de nuevas apuestas metodológicas como la *coproducción de conocimientos*, mediante la Investigación-Acción Participación, que más allá de la crítica a las políticas públicas adelantadas por cada uno de los estados de nuestro subcontinente, llega en no pocos casos, a formular propuestas y recomendaciones a los responsables de tomar decisiones sobre estas problemáticas, así como a diversos sectores sociales implicados en estas, todo ello en una perspectiva de hacer realidad la vigencia de los derechos humanos y las garantía sociales.

ACERCA DE ESTE LIBRO

El volumen que el lector tiene en sus manos, *Las violencias y los riesgos a la democracia en América Latina*, es parte de esa tradición crítica. No es una obra más: es una invitación a pensar nuestras heridas comunes y a discutir cómo sanar sin perder la democracia en el camino.

Cada capítulo abre una ventana distinta: desde la violencia bancaria en Brasil (Diógenes Aquino) hasta la desaparición de mujeres en México (Chinas Salazar); desde el impacto del financiamiento internacional en la seguridad brasileña (Madeira y Trindade) hasta la expansión global del PCC (Camila Nunes Dias); desde los estudios sobre criminalidad en Uruguay (Scaraffuni, Salamano, Tenenbaum, Viscardi y Fuentes) hasta la reflexión sobre juventudes y crimen organizado (Pimenta).

Lo que une a estas páginas no es solo la denuncia, sino la voluntad de comprender y proponer. Como bien señala la investigación sobre educación en reclusión (Guajardo Guzmán), incluso en los espacios más oscuros pueden abrirse caminos de esperanza. Esa es la apuesta del libro: mostrar que hay alternativas, que la violencia no debe ser aceptada como destino inevitable.

Este prólogo no busca clausurar debates, sino abrirlos. Frente a quienes creen que la violencia es parte natural de nuestra región, este libro responde con investigación rigurosa, con memoria crítica y con la convicción de que otro horizonte es posible. Porque en América Latina, donde la violencia parece a veces un río desbordado, necesitamos más que nunca diques hechos de democracia, justicia social y derechos humanos. Porque este libro no sólo diagnóstica los riesgos, sino que también invita a repensar las democracias latinoamericanas en clave de justicia social, derechos humanos y seguridad ciudadana inclusiva. Se trata de un esfuerzo por iluminar las sombras que han oscurecido la democracia en América Latina y contribuir a la construcción de un futuro más esperanzador.

BIBLIOGRAFÍA

Arias, Enrique Desmond y Goldstein, Daniel (2022). *Violence in Latin America: Institutional, Cultural, and Political Perspectives*. Routledge.

Auyero, Javier; Burbano de Lara, Agustín y Berti, María Fernanda (2017). *Violencia en los márgenes: Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. Katz Editores.

Banco Interamericano de Desarrollo (2023). *El costo del crimen en América Latina y el Caribe*. BID.

CLACSO (2018). *Violencias y conflictos en las sociedades contemporáneas: aportes desde América Latina.* Buenos Aires: CLACSO.

CLACSO (2020). *Violencias, gobiernos y democracias en América Latina: nuevos desafíos y agendas de investigación*. Buenos Aires: CLACSO.

Corporación Latinobarómetro (2023). *Informe Latinobarómetro 2023*. Santiago de Chile.

Dammert, Lucia (2021). Militarization of public security in Latin America: Debates and perspectives. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 129, 67-86.

Imbusch, Peter; Misse, Michel y Carrión, Fernando (2016). Violence research in Latin America and the Caribbean: A literature review. *International Journal of Conflict and Violence*, 10(1), 1-21.

InSight Crime (2024). *Organized Crime and Violence in Latin America: Annual Report 2024*. InSight Crime.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2022. *Informe especial sobre seguridad humana de 2022*. Nueva York.

United Nations Office on Drugs and Crime (2023). *Global Study on Homicide 2023*. UNODC.

Zaverucha, Jorge (2019). *Democracia, violência e polícia: O caso brasileiro*. Editora UFPE.

PRESENTACION

Rochele Fellini Fachinetto y Luciana Noelia Ginga

Este libro es una producción colectiva. No solo porque se encuentra integrado por varias/os autores/as, sino porque está gestado desde esfuerzos conjuntos, diálogos, coordinaciones, acuerdos y debates. De modo que el libro sintetiza una pequeña gesta contra el individualismo al revalorizar el trabajo en grupo: muchas voluntades aportando ideas, creatividad, dándose un lugar en la agenda y comprometiéndose al aporte colectivo.

Claro que lo logrado en esta obra es fruto de una práctica que viene llevando adelante nuestro Grupo de Trabajo (en adelante GT) hace muchos años desde sus inicios en CLACSO. Desde el 2000 un grupo de docentes, investigadores y escritores latinoamericanos de Brasil, Venezuela, Argentina, Colombia, México, entre otros países comienzan a sentir la necesidad de juntarse, de poner en diálogo sus producciones sobre las violencias, los procesos políticos, culturales y sociales que acontecían en sus países pero que comprendían que se trataba de un fenómeno que debían abordarlo de modo regional. El proceso histórico del surgimiento de este grupo de trabajo de Clacso, centrado en los temas de violencia y control social, fue documentado en un trabajo organizado por el colega y miembro de este grupo Roberto Briceño-León, titulado Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina (2001), con la participación de varios autores que también fueron miembros pioneros de esta iniciativa, como José

Vicente Tavares dos Santos, Juan Pegoraro (*In Memoriam*) y Jaime Zuluaga Nieto.

Desde aquellos años, comenzaron las producciones conjuntas, los libros, los seminarios, los intercambios y los encuentros en diferentes ciudades. Se sumaron colegas, estudiantes de posgrado de las diversas casas de estudio desde donde provenían los pioneros del GT y comenzó a crecer, a diversificarse, a complejizarse manteniendo siempre el espíritu crítico de debate.

De modo que, lo que ahora compartimos es también resultado de la constancia, longevidad y madurez de este grupo, que además supo incorporar nuevas generaciones y problemáticas que desafían nuestro papel como investigadores/as, interpelan el rol de las universidades, de los movimientos sociales y, sobre todo, el papel del Estado para la garantía de los Derechos Humanos y el acceso a justicia.

En 2024 iniciamos una actividad desde nuestro GT *Violencias, Gobiernos y Democracia*, que ha sido pensada y diagramada para recuperar el valioso gesto del diálogo, de la reflexión, de la conversación y de la escucha. En mayo de aquel año dimos comienzo al primer encuentro del Ciclo Conversatorio que llamamos *Las violencias y los riesgos a la Democracia en América Latina y el Caribe*. Participaron como coorganizadores de este Ciclo el Centro de Investigaciones en gubernamentalidad y Estado - CIGE - (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales- UNR/Argentina), el Programa de Posgrado en Sociología (UFRGS/Brasil), Programa de Posgrado en Seguridad Ciudadana (UFRGS/Brasil) y Grupo de Investigación Violencia y Ciudadanía (UFRGS/Brasil).

En total se desarrollaron ocho encuentros o sesiones en modalidad virtual a lo largo de 2024 y parte de 2025 de los cuales participaron alrededor de treinta y dos investigadores/as, docentes y académicas/os del GT. En estas sesiones se tomaron ejes temáticos que abordaron las dinámicas de los conflictos y las violencias en Latinoamérica; las relaciones de género, violencias y sistema de justicia criminal, también se discutió en torno a las narrativas y representaciones de las violencias. Otro de los aspectos que se tomaron fueron los que caracterizan al accionar policial, la selectividad penal e incremento carcelario en América Latina. Asimismo, se pusieron de relieve exposiciones que reflexionaron sobre los desafíos a las políticas de seguridad ciudadana en las democracias de América Latina. En este sentido, fue necesario disponer de una sesión particular para dialogar sobre el funcionamiento del poder judicial, los Derechos Humanos y su incidencia en la calidad de las Democracias.

Un eje insoslayable de interés para quienes formamos parte del GT tiene que ver con las dinámicas y disputas de los mercados ilegales,

del crimen organizado y de los grupos armados junto con sus repercusiones en los territorios y, en estrecha vinculación, el peligro que asumen las vidas de ciertas juventudes empobrecidas, racializadas, precarizadas que construyen sus masculinidades sin contención, sin posibilidad de tener otras alternativas a las dinámicas de las violencias que se les ofrecen como únicas formas de desarrollar sus cortas trayectorias vitales.

Este libro se organiza en cuatro ejes temáticos.

El primero de ellos: **Violencias y criminalidad en América Latina: dinámicas, actores e instituciones** nuclea los escritos de José Vicente Tavares dos Santos titulado *Formas de violencia y dimensiones simbólicas*. Aquí plantea -al mismo tiempo que advierte- que las formas de la violencia, la desigualdad social y las construcciones culturales de la violencia en América Latina configuran nuevas cuestiones sociales mundiales que necesitan ser explicadas por la sociología crítica cosmopolita. Y en este sentido, el escrito es una invitación, un poderoso y provocador llamamiento a construir eso que llama "una sociología crítica cosmopolita" en la cual, entiende, el trabajo científico del sociólogo debe estar marcado por comprender los procesos de metamorfosis que acontecen y actuar en el marco del imperativo de la responsabilidad social, por el respeto a la dignidad humana y por la contemporaneidad de las teorías y de las metodologías.

También encontramos en este eje el capítulo de Carmen Chinas Salazar donde analiza *La desaparición de mujeres en México, análisis de sentencias en casos cometidos por particulares*, aquí se aborda la problemática de la desaparición en el marco de las violencias de género y los vacíos institucionales existentes en México en este sentido. Su análisis muestra, además, cómo la desaparición ha afectado de manera particular a mujeres jóvenes, incorporando el papel de las familias —principalmente mujeres— en las labores de búsqueda, así como los obstáculos derivados del subregistro, la falta de datos con enfoque de género y la fragmentación de la atención institucional. A su vez, la autora expone las dinámicas específicas en las cuales se dan los casos de desaparición de mujeres vinculadas a la trata, el feminicidio y la violencia doméstica, retomando informes clave que evidencian patrones territoriales, edades de riesgo, omisiones institucionales y algunas propuestas de políticas públicas para una búsqueda efectiva con perspectiva de género.

Sumamos aquí a Jania Perla Diógenes Aquino. Ella despliega un original abordaje sobre *Roubos contra bancos no brasil: letalidade e truculência na atuação dos assaltantes e na repressão das polícias*. En

este capítulo, la autora analiza algunos de los cambios ocurridos a lo largo de los años en la dinámica de los robos a instituciones financieras en Brasil, destacando una nueva modalidad conocida como "nuevo cangaço". Este tipo de robo se caracteriza por el recurso a una violencia espectacularizada y el uso de rehenes, impactando la realidad de las ciudades pequeñas y medianas de todo el país. El trabajo también analiza la actuación y represión de las fuerzas de seguridad pública en estos casos, destacando un aumento en los desenlaces fatales que resultan en la muerte de policías, rehenes y asaltantes.

Nos enriquece también el capítulo de Luciana Scaraffuni, quien plantea *La violencia estatal y territorial en el Uruguay contemporáneo*. El texto sostiene que, si bien la seguridad ha sido y es una preocupación para la sociedad uruguaya desde la transición democrática hasta nuestros días; la forma en que el Estado gestiona la seguridad territorial en barrios altamente precarizados se orienta más a dar visibilidad —o incluso espectacularidad— al "policiamiento" que a abordar los problemas estructurales que configuran las experiencias de precariedad en estas comunidades. Por lo que propone cuestionar la visión rígida del Estado como una entidad puramente racional, administrativa y política, supuestamente orientada a la gestión de la seguridad. Por el contrario, nos advierte sobre las formas en que el Estado negocia, colisiona y coexiste con actores no estatales y con formas alternativas de gobernanza en los márgenes urbanos. Para este análisis se centra en la violencia estatal ejercida a través de las fuerzas policiales en contextos de alta precariedad, específicamente en el barrio Marconi de Montevideo. Una dimensión clave de esta problemática es la compleja dinámica relacional entre la policía y los/as jóvenes.

Por su parte, Camila Nunes Dias escribió sobre *Os atores locais, redes transnacionais e comércio global – a expansão do primeiro comando da capital (PCC) no mercado de cocaína*. En el texto, la autora analiza el papel central del PCC en los flujos y mercados ilícitos globales, resultado de su adaptación a nuevas tácticas y estrategias que responden a la intensificación de los cambios en el mercado global y amplían las posibilidades del crimen organizado más allá del 'tipo mafioso'. La interconexión entre los vínculos ideológicos —predominantes en las cárceles— y los económicos —más frecuentes en las fronteras— potencia e impulsa las operaciones del grupo, impactando también a los países latinoamericanos.

Y por último, Nalayne Mendonça Pinto y José Cláudio de Souza Alves avanzan en un capítulo conmovedor acerca de los *Desaparecimentos forçados: apontamentos sobre o fenômeno no Brasil*. El capítulo presenta un proyecto de investigación y extensión universitaria que busca recopilar información sobre las desapariciones

forzadas en los municipios de la Baixada Fluminense, Río de Janeiro e incluye una importante iniciativa de apoyo a las madres y familias de las víctimas en el proceso de duelo y la prestación de apoyo psicosocial. El proyecto promueve grupos focales con madres y familias de víctimas, organizados mediante sesiones de arteterapia coordinadas por una psicóloga y también la producción de un cortometraje sobre el tema. El texto aborda aspectos conceptuales y legales del fenómeno de las desapariciones forzadas y concluye con un relato muy contundente de una de estas madres, que revela el dolor y la lucha que viven estas mujeres, así como la negligencia del Estado en la prestación de apoyo ante estos casos.

En el segundo eje, sobre **Juventudes, Violencias y Derecho** se agrupan capítulos de una extrema actualidad. Entre ellos, Silvia Guemureman escribe sobre *el imperativo de adecuar la legislación nacional en materia penal juvenil y el riesgo de un escenario punitivo de retroceso de derechos. El caso de Argentina*. De modo empeñoso, la autora recorre los vaivenes del proceso de reforma legislativa sobre la cuestión penal juvenil en Argentina. En este camino queda claro la complejidad existente en los modos de abordaje para el análisis desde diferentes ángulos. Sin embargo, Guemureman enfoca su estudio en el momento presente anclando el inicio del relato en el proyecto que la gestión de gobierno eleva al Congreso desde el Poder Ejecutivo Nacional (P.E.) el 15 de julio de 2024. Un minucioso recorrido sobre diversos proyectos de ley presentados nos permite como lectoras/os, mapear los indicadores que se tienen en cuenta en cuanto a la edad; a las previsiones específicas para aquellos adolescentes que, aun siendo no punibles, cometieran delitos; a reminiscencias tutelares que prevén la disposición tutelar y la evaluación de riesgo o peligro moral y material. También, otros proyectos contienen previsiones no con pretensiones de reproche jurídico, sino de protección integral: son los proyectos que en forma taxativa expresan que, en los casos de vulnerabilidad social, debe ser el sistema de protección integral de niñez el que se ocupe de la situación. El debate entre estos proyectos, en el marco de un clima político enrarecido, parece darse en el momento y en el contexto propicio para avanzar en una propuesta legislativa de tinte punitivo.

Otro de los escritos es de Liana de Paula, Bruna Gisi y Marcus Vinicius Pires dos Reis quienes intentan dilucidar *O enigma da redução do número de adolescentes atendidos pela justiça juvenil no Brasil agenda de pesquisa a partir do caso de São Paulo*. En este texto, las autoras/el autor abordan el tema de la justicia juvenil en Brasil y Latinoamérica, contextos marcados por el autoritarismo y regímenes dictatoriales, destacando algunas transformaciones y reformas legislativas impulsadas por la expansión de la ciudadanía en las últimas décadas. El capítulo

busca profundizar en el caso brasileño, donde la privación de libertad de adolescentes y jóvenes por delitos ha mostrado una tendencia de reducción en los últimos años, lo que ha despertado el interés de investigar y comprender las razones de este cambio.

Por su parte, Ignacio Salamano, Gabriel Tenenbaum, Nilia Viscardi y Mauricio Fuentes muestran una investigación a partir de una pregunta: ¿Qué dicen las ciencias sociales sobre la criminalidad reciente en Uruguay y su impacto en la realidad de niñas, niños y adolescentes? Esta indagación es clave para comprender la columna vertebral del capítulo. Los autores y la autora ponen el énfasis en los aspectos escasa o nulamente explorados por la investigación de las ciencias sociales en Uruguay respecto a los problemas criminales y de seguridad que afectan directamente a la niñez y las adolescencias. Apuestan entonces por quitar el foco de los razonamientos directos e individualizadores para dar perspectiva, contexto y, en especial, evidenciar la falta o la poca atención investigativa que permitan entrelazar los mecanismos explicativos que intervienen en determinados fenómenos que vulneran los derechos de las infancias y adolescencias.

Finalmente, Melissa Pimenta hablará sobre las *Juventudes, violências e crime organizado*. En este texto, la autora analiza la relación de los jóvenes con la violencia, tanto como víctimas de violencia letal, así como integrantes de grupos o colectivos criminales que operan en los mercados ilegales. El análisis presenta datos sobre la mortalidad juvenil en América Latina y Brasil, destacando cómo los jóvenes negros y quienes viven en zonas periféricas son los más afectados por esta violencia. Melissa Pimenta también realiza un interesante análisis de la juventud, la delincuencia y el narcotráfico basada en estudios sobre las masculinidades, destacando aspectos más allá de lo económico para explicar la participación de los jóvenes en estas dinámicas.

El control social en el contexto de avance del autoritarismo en América Latina es el título que reagrupa al tercer eje. Allí se presenta el capítulo de Jacqueline Sinhoretto y André Sales Cedro, quienes indagan sobre *Medios digitales y militarización de la seguridad pública: percepciones policiales y repertorio democrático*. En este trabajo, se instala la necesidad académica de indagar multi causalmente aquellos factores entre los que se incluyen las políticas públicas policiales, la formación de conocimientos e identidades policiales, los compromisos institucionales para controlar el uso de la fuerza y el control externo de la policía con el fin de comprender los altos índices de asesinatos o muertes como resultado de acciones policiales, las cuales afectan dicen los/as autores/as, desproporcionadamente a la población negra, joven y masculina, especialmente en las áreas periféricas y metropolitanas de los estados de Brasil. Se proponen, entonces, analizar el modo en que la coyuntura

política frente al ascenso del bolsonarismo influye en el discurso y la práctica operativa de la policía. Con foco en la letalidad policial y las formas de regulación del uso de la fuerza, el escrito considera central indagar el impacto del alineamiento político-ideológico en el fortalecimiento de prácticas autoritarias (la influencia de las redes sociales para dar a conocer acciones policiales y para expresar debates que reflejan divisiones en la sociedad) y en el debilitamiento de los mecanismos de control democrático.

Edgar Baltazar Landeros, se ocupará de exponer un escrito sobre el *Cesarismo, bonapartismo y policía en el régimen de Nayib Bukele*. El autor centra su análisis en la experiencia de gobierno que está llevando adelante Bukele en El Salvador. La propuesta gira en torno a profundizar en las ideas que vinculan al cesarismo con la función policial. Entre sus principales objetivos se cuenta definir qué es el cesarismo para posteriormente indagar sobre su vinculación con el bonapartismo y en última instancia, identificar los atributos de su función policial. Tratando de responder interrogantes como: ¿Es el partido Nuevas Ideas la institución policial preponderante en la dictadura de Bukele?, ¿cesarismo y bonapartismo son conceptos para un mismo fenómeno u obedecen a procesos políticos distintos?, ¿cómo opera lo policial en la dictadura salvadoreña?, el autor nos advierte sobre el ejercicio autoritario, coercitivo y dictatorial del régimen.

Mientras tanto la dupla conformada por Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo e Laura Girardi Hypolito animan la discusión acerca *Da nova república ao antimodernismo penal: tendências do controle penal no brasil pós-redemocratização*. Los autores analizan las principales tendencias en el control criminal en Brasil desde la redemocratización, destacando las transformaciones en las políticas criminales y de seguridad pública durante los mandatos presidenciales de Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer y Jair Bolsonaro. Los principales hallazgos del estudio apuntan a una ambigüedad en la política criminal brasileña en el contexto analizado, manifiesta tanto en medidas represivas como en la ampliación de derechos y garantías.

El cuarto y último eje temático llamado **Políticas de Seguridad Pública, Gestión y Prevención de la Violencia**, está compuesto por capítulos innovadores que tienen como primeros/as autores/as a Letícia Maria Schabbach y Gabrielli Dorneles Americo, quienes proponen un *Estado da arte da produção científica sobre prevenção à violencia*. Abordando un tema de gran relevancia, las autoras brasileñas presentan una revisión de estudios sobre prevención de la violencia, con el objetivo de identificar tendencias y lagunas en esta producción. El trabajo también aborda el concepto de prevención de la violencia y sus principales hallazgos demuestran que este tema ha ganado

terreno en el debate académico, poniendo de relieve las controversias en torno a estas ideas, tanto en el ámbito académico como en las agendas gubernamentales y los debates públicos.

Por otro lado, Amanda Guajardo Guzmán nos relata cómo es *Estudiar en reclusión*. La autora, en primera persona, analiza las experiencias de la actividad profesional en el ámbito educativo intramuros como psicóloga educacional desde 2014 en un liceo penal municipal que atiende a población masculina en la cárcel de Colina, en Chile. Allí Guajardo Guzmán formó parte de un equipo que brindaba atención focalizada a los alumnos que presentaban dificultades para superar las exigencias del currículum implementado. Durante diez años y medio atendió de forma individual y grupal, a una gran cantidad estudiantes de diferentes niveles, desarrolló acciones de intervención a lo largo del año escolar; participó en actividades conjuntas con los docentes de asignatura y profesores diferenciales, conversó con ellos sobre los logros y avances de quienes fueron nuestros alumnos, así como también de los que consideraron fracasos. En el texto, se focaliza en describir los cambios en la forma en que las violencias fueron ganando territorio dentro del penal hasta llegar a instalarse en el colegio, afectando no solo la labor docente, sino, sobre todo, la posibilidad de sus estudiantes de participar del conocimiento y del proceso de aprendizaje como un derecho fundamental.

Se suma a este eje, Glaucíria Mota Brasil y Lara Abreu Cruz con un estudio sobre *A gestão da segurança* pública no Ceará - Brasil: entre *dinâmicas criminais, crises e "tipos ideais"*. Centrándose en el debate sobre políticas públicas y enfoques de gestión de la seguridad pública, las autoras emprenden una investigación para analizar cómo el Estado de Ceará, en el noreste de Brasil, ha abordado las constantes crisis con relación a esta temática. Basándose en el concepto de tipos ideales de Weber, las autoras buscan comprender las acciones gubernamentales que crean e implementan modelos o tipos de políticas de seguridad pública para combatir la delincuencia letal en Ceará, profundizando en el caso del Programa "Ronda do Quarteirão".

Desde Costa Rica, Julio Cesar Solis Moreira propone una reflexión crítica sobre las *Políticas de seguridad en Centroamérica: ¿protección o deriva autoritaria?* Allí, el autor trabaja comparativamente la evolución de esas políticas públicas de seguridad en Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, contrastando sus enfoques discursivos con sus dimensiones pragmáticas, es decir, con los mecanismos operativos, recursos implementados y resultados tangibles. Se realiza en el texto un esfuerzo analítico acerca de los marcos interpretativos que sustentan a esas políticas, las diferencias y similitudes entre países, el peso relativo de la prevención y la represión en cada caso, y la presencia de indicadores de una deriva autoritaria.

Para cerrar el libro, las colegas Kalita Trindade y Lígia Mori Madeira se sumergen en el análisis del *Financiamento externo e segurança* pública: *uma análise dos projetos de segurança* pública financiados pelo BID no Brasil de 2008-2022. Este análisis ofrece una perspectiva del papel de las organizaciones internacionales en América Latina, no sólo en términos de aportes financieros, sino también en términos de conceptos y programas de reforma de la seguridad pública. En el texto, las autoras presentan una importante visión general del ámbito de la seguridad y el financiamiento externo, los principales indicadores de seguridad y el perfil de los proyectos financiados, destacando las limitaciones al avance de una perspectiva de Seguridad Ciudadana.

Formamos así una colección de más de 30 autores que presentan estudios y experiencias de siete países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay. Los capítulos se encuentran escritos en español y en portugués, respetando el idioma en el que las/los autores/as querían escribir. Las investigaciones abordan las dinámicas de la violencia, sus representaciones, los modelos de políticas públicas en el tema de la seguridad pública, constituyendo una importante contribución para la comprensión de la realidad latinoamericana y caribeña. Los textos y análisis que componen este libro revelan aspectos constitutivos de las formas en que se expresa la violencia en el escenario latinoamericano, evidenciando fracturas que se abren y nos permiten comprender similitudes y particularidades en varios de nuestros países. Las huellas del autoritarismo también nos permean y siguen planteando un desafío en la actualidad, para el cual aún necesitamos idear respuestas nuevas y más efectivas.

No desconocemos que tenemos por delante importantes desafíos en el área temática en la cual nos encontramos reflexionando, produciendo y pensando desde hace varias décadas. Los actuales y futuros escenarios marcan a las nuevas tecnologías como un campo de investigación que se impone como urgente en cuanto a los efectos de su uso en materia de seguridad pública y ciudadana. A su vez el gobierno de la criminalidad a través de los algoritmos no puede pasar desapercibido si advertimos que casi la totalidad de la vida y de nuestras decisiones pasan por las redes sociales. Otro punto clave es el rol de los Estados y de la *cosa pública* en cuanto a la eficacia, la eficiencia y la calidad de las instituciones públicas en materia de promover la seguridad de sus poblaciones. También las formas tristes y dolorosamente novedosas de ejercer violencias hacia las comunidades trans y travesti o diversidades sexogenéricas, racializadas y marginalizadas. Estos y otros numerosos padecimientos deben colocarse en el centro de los objetos de estudio de nuestras preocupaciones académicas.

BIBLIOGRAFÍA

Briceno-León, Roberto (2001). Introducción. La nueva violencia urbana de América Latina. En: Briceño-León, Roberto. *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. (pp. 12-26). Buenos Aires: CLACSO.

I

VIOLENCIAS Y CRIMINALIDAD EN AMÉRICA LATINA: DINÁMICAS, ACTORES E INSTITUCIONES

FORMAS DE VIOLENCIA Y DIMENSIONES SIMBÓLICAS

José Vicente Tavares-dos-Santos

INTRODUCCIÓN

Las formas de violencia, la desigualdad social y las construcciones culturales de la violencia en América Latina configuran nuevas cuestiones sociales mundiales que necesitan ser explicadas por la sociología crítica cosmopolita. La Sociología Latinoamericana está inserta en el espacio mundializado del conocimiento sociológico: conquistó plena legitimidad académica y científica, siendo reconocida por la sociedad latinoamericana y mundial, desde el Estado hasta la sociedad civil, en nivel nacional e internacional, como un saber constructor de una autoconciencia crítica de la realidad social.

Aún necesitamos dar un paso más y construir una sociología realmente internacionalizada. Una sociología crítica cosmopolita en la cual el trabajo científico del sociólogo fuese marcado por el imperativo de la responsabilidad social, por el respeto a la dignidad humana y por la contemporaneidad de las teorías y de las metodologías (Tavares-dos-Santos, 2024).

De ahí la tarea de reanudar el estudio de la sociología en América Latina, precisando sus diversos momentos: I) El patrimonio intelectual de la Sociología (desde el siglo XIX hasta principios del siglo XX); II) La sociología de la cátedra (1890-1950); III) El período de la "Sociología Científica" y el inicio de la "Sociología Crítica" (1950-1973); IV) las crisis institucionales derivadas de las dictaduras más consolidación de la "Sociología Crítica" (1973-1983); V) La sociología

de la transición del autoritarismo a las nuevas democracias: participación y exclusión (1983-2000); VI) La consolidación institucional y globalización de la sociología crítica en América Latina, en la era de la mundialización de las conflictividades (de 2001 a 2015); VII) Democracia, autoritarismo y conservadurismo (2016-presente).

FORMAS DE VIOLENCIA

Las diferentes formas de violencia presentes en la sociedad podrían explicarse si, en una primera aproximación, entendiéramos la violencia como un acto de exceso, cualitativamente distinto, que ocurre en el ejercicio de cada relación de poder presente en las relaciones sociales de producción social (Tavares-dos-Santos, 2009). Esto ha sido estudiado por varios linajes de sociólogos y sociólogas en Brasil (Barreira y Adorno, 2010; Fachinetto et al. 2020).

Podemos desarrollar una definición de violencia difusa, configurada por la microfísica de la violencia. La noción de coerción o fuerza implica un daño causado a otro individuo o grupo social, independientemente de que pertenezca a una clase o categoría social, a un género o a una etnia. Se trata de una gama versátil de dimensiones, materiales, corporales y simbólicas, actuando de manera específica, en la coerción con daño que se realiza. La afirmación del daño presupone el reconocimiento de las normas sociales vigentes, pertinentes a cada sociedad, en un período histórico determinado, normas que orientarán los estándares de legitimidad: la violencia adquiere múltiples facetas fenomenológicas.

La microfísica de la violencia significa una red de ejercicio del poder marcada por la fuerza, la coerción y el daño, en relación con otro; sin dejar de considerar las composiciones macrosociales de tales relaciones de exceso de poder, ya que la violencia también sustenta una sociedad dividida (Peyrú y Corsi, 2007).

Subyacente a todas las formas posibles de violencia, se percibe, como foco organizador de la lógica de la coerción social, como eficacia o virtualidad nunca olvidadas, o como principio operativo de las relaciones, el ejercicio de la violencia física. La violencia física se aplica al cuerpo, con extremo detalle y precisión en el desgarro de la carne, con la intención de mortificarla, a través de la tortura, el fuego, la humillación y la muerte; cuerpos de las clases populares, en las grandes ciudades; cuerpos de indios, negros, caboclos, descendientes de inmigrantes europeos; son organismos de campesinos, trabajadores rurales, ocupantes ilegales, trabajadores sin tierra y colonos; de hombres, mujeres, ancianos y niños. La violencia física restablece el derecho a la vida como una cuestión esencial para los grupos sociales.

Más aún, porque se configura como una rutina de violencia, expresada a través de un ritual de tortura, un ritual de dominación que se ejerce a través de una anatomía política de la tortura, una anatomía de la laceración del cuerpo. Según la teoría de la pulsión, de Freud, la violencia sería un elemento fundante de la subjetividad, implicando un análisis psicoanalítico, individual y colectivo (Marin, 2002; Tavares-dos-Santos, 2009). Se revela como un procedimiento de carácter racional, que implica, en su propia racionalidad, arbitrariedad, en la medida en que el desencadenamiento de la violencia produce efectos incontrolables e impredecibles. Es un abuso de poder, muchas veces disimulado (Peyrú y Corsi, 2007).

Estamos delante de la violencia del Estado, presente en las varias dictaduras militares en América Latina, llegando a establecerse una sociología de la masacre, un proceso organizado racionalmente, como en el caso de Chile durante la Dictadura de Pinochet (1973-1990) (Antequera, 2023). En algunos países actualmente, como Venezuela, Nicaragua, El Salvador, Ecuador, también se presentan varias modalidades de la violencia del Estado y el punitivismo penal (Briceño-León y Ávila, 2023).

Se afirma una relación fundante entre la violencia y la desigualdad. La desigualdad es un fenómeno complejo y multifacético resultado de la construcción histórico-cultural de nuestra sociedad, de la falta de inversión orientada a construir políticas públicas para combatir la desigualdad y de la falta de continuidad. La conflictividad proviene de las relaciones sociales amparadas por las reglas de la desigualdad: antagonismo, contradicción y explotación, fundadas en torno a los conflictos de clases y de otros entramados más (Galafassi y Puricelli, 2017).

Existe consenso en que la desigualdad está asociada a la desigualdad económica, la mala distribución del ingreso y la falta de inversión en programas sociales. La brecha identitaria se refiere a la cuestión de las fronteras, es decir, los límites de la comunidad política con la que se identifican y los orígenes y las identidades etno religiosas de sus miembros. La división de clases se refiere a cuestiones de desigualdad y redistribución socioeconómica y, en particular, de propiedad.

De todo evidente una de las raíces de la violencia difusa reside en la desigualdad social. Los efectos de las desigualdades sociales están presentes en las ciudades, como las desigualdades socioespaciales: tales contrastes se manifiestan en mayores tasas de criminalidad y violencia, sentimientos de infelicidad, falta de salud, educación y vivienda. Sería el caso de México, de modo muy evidente (Herrera Lasso, 2017). Sobremodo, las desapariciones forzadas en México, fundadas en el narcotráfico, en la militarización de la seguridad interior y en la violencia de género, las cuales ya desencadenaron luchas

sociales (Tavares-dos-Santos et AL., 2022; Alvarado y Serrano, 2010). Encontramos la "orfandad institucional" del caso de Ayotzinapa, la masacre de 43 estudiantes, involucrando autoridades locales, militares y narcotraficantes, no habiendo aún la investigación conclusiva (Cuellar y Martínez, 2024; Reinoso, 2025).

En Colombia, fue conocida cómo los "falsos positivos": una serie de asesinatos en Colombia, sucedidos fundamentalmente entre 2006 a 2009, como parte del conflicto armado entre el gobierno y las fuerzas guerrilleras, en el que miembros de las fuerzas armadas atrajeron a civiles pobres o con discapacidades mentales a partes remotas del país con ofertas de trabajo, los mataron y los presentaron a las autoridades como guerrilleros muertos en batalla, en un esfuerzo por inflar el recuento de muertos y recibir ascensos u otros beneficios (Camargo Castelblanco, 2024; Martin y Zuluaga, 2021).

En el caso brasileño, el legado de la esclavitud, la extrema concentración de la propiedad de la tierra y del ingreso, ha llevado al mantenimiento de privilegios económicos, políticos y educativos de las clases situadas en la cima de la estratificación social, los ricos. Además, la violencia de género resulta en un número enorme de violaciones y de feminicidio (Saffioti y Almeida, 1995). Hasta hoy, verificase un desaparecimiento doble, pues ni siquiera una base de datos nacional hay, sólo el olvido de duelos incumplidos (Araújo, 2014; Ferreira, 2015; Araujo et al. 2023).

Estaríamos viviendo una revolución burguesa única que acentuó aún más el poder de los propietarios (Fernandes, 1975). La naturalización de la desigualdad social se acentúa, a través del culturalismo racista y elitista (Souza, 2012). Argentina también vivió larga conflictividad agraria, acompañada de protestas rurales y urbanas involucrando distintos sectores sociales desde los años de 2000 (Giarracca, 2001; 2019). Las desigualdades sociales provocan exclusión y condiciones de vida precarias para una parte de la población, especialmente para la población sin hogar, que se estima llegar a 400.000 personas en Brasil (OXFAM, 2024; Schuch et al. 2017). La sostenibilidad considera que los problemas de la sociedad son complejos y propone que sean analizados desde tres dimensiones: social, económica y ambiental, para que las soluciones se diseñen desde una perspectiva sistémica y el desarrollo alcanzado tenga en cuenta estas dimensiones. Y además el racismo (OXFAM, 2024).

El conocimiento aplicado a mejoras en el saneamiento básico, el acceso a la atención de salud, el acceso a una educación de calidad y las políticas de inclusión pública ciertamente puede contribuir a reducir la desigualdad. El enfoque de las desigualdades debe ser multidisciplinario, orientado a reducir las formas de desigualdad material

(ingreso, vivienda, consumo, inestabilidad, violencia) y las desigualdades de oportunidades (redes educativas inclusivas, sistemas jurídicos y de salud, lucha contra el racismo y la discriminación). La evaluación y el estudio de las situaciones urbanas de las poblaciones de bajos ingresos en las universidades son parte importante de la formación de los futuros profesionales que se enfrentarán a esta realidad conflictiva. Donde la modernidad periférica, la expansión de la subcidadania, anclada en el racismo y en la discriminación (Souza, 2012; 2021). Un continente lleno de poderes, palabras y sangre (Touraine, 1989).

LA CULTURA EN LA MODERNIDAD TARDÍA

La cultura adquiere un papel central en la "modernidad tardía": la difusión de una cultura de "ganadores o perdedores" acentúa los valores del individualismo competitivo y la creación de una cultura popular unidimensional, hedonista e inmediatista, induce a las poblaciones a vivir en nuevos grupos sociales electivos y autorreferenciales (Ianni, 1993; Young, 2011).

Los procesos de simbolización de la violencia aparecen a través de los medios de comunicación, a través del lenguaje novelesco o en el propio sentido común, configurando una cultura de la violencia (Ramos y Paiva, 2007.) Por un lado, vivimos en un horizonte de representaciones sociales de la violencia, a cuya difusión contribuyen en gran medida los medios de comunicación de masas, produciendo la dramatización de la violencia y difundiendo su espectacularización, como efecto de la violencia ejercida por el "campo periodístico". Sin embargo, el sentido público e intersubjetivo de las violencias puede ser acompañado por el silencio (Barbosa y Yébenes, 2009, p. 10). Por consecuencia, se producen procesos de segregación del otro, "el mal está en el prójimo, siempre visto como enemigo", un distanciamiento que alimenta la pulsión de muerte de la tópica freudiana (Ons, 2009, p. 116).

Vivimos en una situación de incertidumbre fabricada, porque los medios de comunicación crean una imagen de criminalidad, que transmite procesos de inducción de alarma social. La sociedad argentina, desde el Gobierno de Carlos Menem (1989-1999) y, actualmente, en el Gobierno de Javier Milei (desde 2023) vive un proceso de incremento de la desigualdad social (Wortman, 2007).

Sobre todo, según Irlys Barreira, en la comprensión de las ciudades, el uso del concepto de narrativas es heurístico, es decir: "[…] las narrativas llaman la atención sobre el uso de lenguajes hegemónicos involucrados en disputas simbólicas sobre la presentación legítima de valoraciones del espacio urbano" (Barreira, 2013, p. 34). Asimismo, reaparece con vigor la literatura como testimonio, sobre todo en

México (Curcuera *apud* Herrera Lasso, 2017); o el periodismo literario, en varios autores latinoamericanos, desde Euclides da Cunha, en Brasil, y Rodolfo Walsh, de Argentina (Tavares-dos-Santos, 2022).

Necesitamos intentar comprender los mensajes expresados y ocultos en los procesos sociales, y reconocer el conflicto como parte de la dinámica social (Barreira, 2003; 2008). Sabemos que "todas las relaciones sociales […] contienen "vínculos imaginarios, como componentes internos, constitutivos, que se realizan a través de prácticas simbólicas" (Godelier, 2007, p. 35). Godelier escribe: "Por ideal entiendo el conjunto de representaciones, reglas de conducta, valores, positivos o negativos, vinculados por el contenido y la lógica de una cultura, a seres, cosas, acciones, acontecimientos que rodean a los individuos" (Godelier, 2007, p. 178). Los hombres y las mujeres deben producir sociedad para poder seguir viviendo, comenzando su vida por interiorizar una visión de sí mismos y de los demás, por un hábito. La cultura es "el conjunto de representaciones y principios que organizan conscientemente aspectos de la vida social, así como el conjunto de normas, positivas o negativas, y valores vinculados a estas formas de actuar y de pensar" (Godelier, 2007, p. 96).

La sociedad contemporánea asiste a la negación de la alteridad, a través de un proceso de negación del otro, de clase, de género, de etnia, de orientación sexual, de grupo etario o de grupo cultural. La expansión de las prácticas de violencia simbólica y física, expresada a través de la violencia letal, la violencia sexual y el desmembramiento, denota una crisis de instituciones y valores, que quiebra la autoridad legítima.

Necesitamos una explicación sociológica crítica de esta complejidad cultural, en términos de una historia cultural de lo social como la que propone Christophe Charle: "Una de las principales funciones de la literatura [...] es asegurar que, a través de hechos diversos, canciones y novelas por entregas [...], la población permanezca dentro del orden social global y de la necesidad de adaptarse a él" (Charle, 2018, p. 178).

Para Pikety, el cine y la literatura, en particular las novelas del siglo XIX proporcionan información extremadamente precisa sobre el nivel de vida y los niveles de riqueza de diferentes grupos sociales, y revelan la estructura profunda de la desigualdad, el modo en que la disparidad se justifica e influye en la vida de cada persona (Pikety, 2014; 2020). Así como en las novelas de Jane Austen, ella tematiza la situación femenina (Tavares, 2018). Nos encontramos, pues, ante la posibilidad de analizar la infinita diversidad de objetos culturales, como, por ejemplo: la literatura, el teatro, el jazz o la novela policíaca.

Hobsbawm escribió una historia social del jazz. El historiador inglés señaló que los esclavos negros habían traído elementos musicales,

que se mezclaron con las tradiciones europeas en el Caribe, e identificó cinco características básicas del jazz: 1. El jazz tiene ciertas peculiaridades musicales derivadas principalmente del uso de escalas originarias de África Occidental, la escala azul utilizada en la melodía; 2. Se basa en otro elemento africano, el ritmo; 3. El jazz utiliza sus propios instrumentos con gran originalidad; 4. Desarrolló ciertas formas musicales específicas, como el blues y las baladas; 5. Finalmente, el jazz es una música de intérpretes, subordinada a la individualidad de los músicos, siendo de gran importancia la improvisación individual y colectiva (Hobsbawm, 2014). Hobsbawm enfatizó "el carácter de protesta y rebelión presente en el jazz, originado en la música de los pueblos oprimidos y las clases que buscan la felicidad" (Hobsbawm, 2014, p. 342).

Ernest Mandel, economista marxista, escribió una historia social de la novela policíaca, señalando que "el verdadero tema de las primeras novelas policíacas no es el crimen ni el asesinato, sino el enigma" (Mandel, 1988, p. 37). Los temas recurrentes eran el dinero, el poder, el sexo, la diferenciación social y la distinción. El problema era analítico: "el héroe de la novela policíaca clásica [...] confronta la perspicacia analítica con la astucia criminal" (Mandel, 1988, p. 51). Pudo entonces concluir: "El desorden devuelto al orden y este retorno al desorden; irracionalidad que perturba la racionalidad […] la racionalidad restaurada después de levantamientos irracionales: allí yace el núcleo de la ideología de la novela policíaca" (Mandel, 1988, p. 76).

Michel Foucault recordaba que la novela policiaca en el siglo XIX tenía "la función de mostrar que el delincuente pertenece a un mundo enteramente distinto, sin relación alguna con la existencia cotidiana y familiar" (Foucault, 1975, p. 292). Este movimiento de alienación del criminal se produjo en un momento de sustitución de las ilegalidades, en el que se produjo la criminalización de las ilegalidades populares y la transformación de los bandidos sociales en bandidos, aunque dorados, como Arsène Lupin.

La relación entre violencia y cultura se está configurando en América Latina desde un contexto político, el laberinto latinoamericano (Ianni, 1993; 2000), demarcando culturas híbridas (Canclini, 1989). Escribe Ana Wortman acerca de la fragmentación de los componentes culturales, en Argentina, lo que se podría aplicar a todo el Continente: "Estamos haciendo referencia a la manifestación explícita de ausencia de saberes, como el empobrecimiento en el lenguaje, la disminución del nivel cultural en general, la desinformación, proceso que podría estar asociado a la pérdida de cultura política" (Wortman, 2007, p. 177).

Tal renovación del sentido común está expresada en la literatura reciente en América Latina. Además, la violencia de las relaciones políticas se expresa al nivel del imaginario, mediante los efectos de la

violencia, efectos de sentido que operan en las significaciones culturales de diversos países del continente (Corten, 2008). Sin embargo, el malestar aún está presente (Manzoni, 2005).

Héctor Leyva, analizando los imaginarios en Honduras, subraya "construcciones simbólicas procedentes de distintos sujetos en distintos momentos del pasado lejano o reciente" (Leyva, 2009, p. 10): desde los indígenas, las moralidades, la cultura popular, hasta los episodios de violencia, presentes en los estadios de fútbol, los medios de comunicación, así como en las organizaciones criminales, las maras. Sin olvidar la dimensión cultural de insurgencia presente en las marchas hacia el Norte. Y en Colombia, la novela del crimen se multiplica (Forero Quintero, 2018).

Sabemos que las relaciones entre el romance y la sociedad, las novelas policiacas y el poder, exponen varias dimensiones de la modernidad: son figuraciones de la sociedad moderna. Sus personajes son específicos sin dejar de transparecer la universalidad, como escribía Georg Lukács (2024 [1941]). En suma, se puede analizar las representaciones de la violencia en la época moderna, a partir de una sociología de la novela policiaca y, posteriormente, de la novela de la violencia (Tavares-dos-Santos, 2022, 2024a).

LA MUNDIALIZACIÓN Y LAS NUEVAS PISTAS DE UTOPÍAS

La crisis de hoy abarca tanto los principales paradigmas de la investigación científica como los principales paradigmas de la acción política. Uno de ellos es que busque la herencia, formación y reestructuración de los conceptos y categorías que América Latina ha formulado y reformado y que constituyen su aporte a las ciencias sociales de la región y del mundo. Partir de esa perspectiva regional-mundial es reconocer nuestra "posición" de observación, experimentación, construcción y lucha (Sousa Santos y Meneses, 2009). Reconociendo las dificultades de las luchas sociales, advierte Geoffrey Pleyers: "Entender los movimientos sociales contemporáneos y sus roles, requiere renunciar a las ilusiones de una relación lineal y sencilla entre crisis y cambio social, así como entre la acción de los movimientos sociales, el cambio político y el cambio social" (Pleyers, 2024, p. 17).

Configurase la necesidad de señalar la posición epistemológica cosmopolita, necesidad que se reconoce no sólo en las ciencias de la vida sino en las ciencias de la materia, lo que en nuestro caso se complementa con otra posición: la que propone el paradigma político-social alternativo de un mundo más democrático, más libre y menos injusto, con la violencia reducida, pues para alcanzar sus objetivos

sociales hay que reestructurar conceptos científicos y políticos. Tal paso fue realizado para el saber del crimen por Salah H. Khaled Jr. y Wayne J. Morrison, desde la línea indicada por Young de la "imaginación criminológica" (Khaled Jr. y Morrison, 2024; 2025; Young, 2011). Manuel Garretón, desde Chile, subraya la triple de la sociología, la científica, la crítica y la profesional:

> una ciencia social que piense y reflexione cómo se construye la sociedad y cómo se construyen sujetos individuales y colectivos que sean capaces de manejar las transformaciones del mundo, pero al mismo tiempo que sea capaz de refundar las relaciones entre Estado y sociedad, su orden económico y su orden político (Garretón, 2015, p. 162).

El pensamiento crítico necesita la construcción de un nuevo paradigma, a fin de poder imaginar políticas alternativas, escribe Pablo González Casanova (2004, p. 54):

> […] el pensamiento crítico tiene mayores posibilidades de triunfo sí redefine la dialéctica con las tecno ciencia y con las ciencias de la complejidad, siempre que fortalezca el pensar-hacer de las relaciones contradictorias con las experiencias críticas de las clases, las naciones, las ciudadanías, y que las organice como complejos y redes para alcanzar objetivos.

A partir de las consideraciones anteriores, podemos pensar que hay cuatro ejes de la internacionalización de la Sociología en América Latina:

1. El primer eje se relaciona con un intercambio más sistemático entre la producción en lengua española y en lengua portuguesa. Además, hay un desconocimiento de la sociología producida en los países caribeños o continentales, en lengua inglesa, francesa y holandesa.
2. La necesidad de renovar el diálogo entre la sociología crítica del norte y la sociología crítica latinoamericana, desde W. Mills a Barawoy, de Bourdieu a Foucault y Wieviorka, de Hosbawm a Eagleton, o la obra de Boaventura de Sousa Santos.
3. El imperativo de hacer un reconocimiento de la sociología africana, hindú, rusa y china, capaz de innovar un diálogo crítico acerca de la transición social en curso.
4. La tarea de nuestros días es profundizar los debates mundiales y la influencia que tienen en la sociología y las ciencias sociales latinoamericanas y caribeñas, y a la vez subrayar los aportes de éstas al debate científico y político mundial.

5. Desarrolar la sociología mundial de la violencia y de la conflictividad, de modo a contribuir al avance del proceso civilizatório del siglo XXI.

Cabe indicar que hubo una importante contribución teórica original en América Latina, por lo menos, a título de ejemplo, en algunos momentos. En la década de 1950, la sociología empírica latinoamericana fue responsable por una larga producción de estudios, muchas veces utilizando la tradición del pensamiento sociológico clásico y del estructural funcionalismo norteamericano. También el desarrollismo de la CEPAL mostró su creatividad sociológica, a partir de los economistas. En los años 1960, la teoría de la dependencia tuvo alcance mundial, en sus diversas variantes, del marxismo al estructuralismo (Cardoso y Faletto, 1970).

En los años 1990, las teorías de la transición del autoritarismo a la democracia profundizaran el conocimiento de los dilemas de las sociedades latinoamericanas en el período finisecular. Ya en el siglo XXI, se puede recordar dos importantes contribuciones, entre tantas otras: la teoría de la colonialidad del saber y los estudios sobre la violencia y la conflictividad. La violencia emergió como cuestión social central en Latinoamérica.

El propósito es concentrarnos en un trabajo de "acumulación teórica" relacionado con la reestructuración de conceptos y con su formación, en función de objetivos o metas teórico-prácticas del paradigma alternativo de una democracia universal. Pues, escribe Edson Sousa, la utopía es una experiencia narrativa fundada en el inconsciente, en la ficción, en la creación, en la fantasía y en la ética del deseo, que se funda en nuestra responsabilidad histórica de desarrollar nuevas visiones del mundo futuro (Sousa, 2022).

Vivimos tiempos de metamorfosis, con un cosmopolitismo metodológico del *Homo cosmopoliticus*:

> Para comprender esta metamorfosis del mundo hay que explorar los nuevos comienzos, centrándose en lo que surge de lo viejo e intentando comprender las futuras normas y estructuras que caracterizan la confusión del presente (Beck, 2017, p. 17).

Hay un proceso de construcción de una sociología crítica cosmopolita. Es decir, asumir la mundialización del saber sociológico, signada por la diversidad, la diferenciación y la transculturación. Así como el reconocimiento de una nueva morfología de lo social, incorporando las diferencias en las relaciones de género, en las relaciones étnicas y en las relaciones entre generaciones. Quizás sean líneas para otro

paradigma: el desarrollo sostenible alternativo, incorporando nuevas formas de producir, mediante la aplicación de las nuevas tecnologías en la perspectiva de la inclusión y socialización digital.

La reestructuración de las instituciones de socialización y control social, formales e informales, construyendo formas alternativas de control social de la violencia y el delito, con respeto a los derechos humanos y ampliación del acceso a la justicia. El reconocimiento de la multiculturalidad y la hibridez en las relaciones entre saberes, culturas y flujos de información. En fin, la afirmación del Estado como actor social en la producción de gubernamentalidad con reconocimiento social.

Al reconocer la práctica sociológica como un proceso de construcción de una autoconciencia crítica de la sociedad, estamos concibiendo posibles históricos, en un difícil proceso civilizatorio que los/as ciudadanos/as, en un espacio social cosmopolita, están imaginando y construyendo.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (Coord.) (2010). *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. México DF: El Colegio de México.

Araújo, Fábio Alves et al. (2023). *Desaparecimento forçado: vidas interrompidas na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Autografia.

Araujo, Fábio Alves (2014). *Das 'técnicas' de fazer desaparecer corpos: desaparecimentos, violência, sofrimento e política*. Rio de Janeiro: Lamparina.

Antequera, Manuel Guerrero (2023). *Sociología de la masacre: la producción social de la violencia*. Santiago de Chile: Paidós.

Barbosa, Mario y Yébenes, Zenia (Coord.) (2009*). Silencios, discursos y miradas sobre la violencia*. Barcelona: Anthropos / México: UAM Cuajimalpa.

Barreira, César (Org.) (2003). *A Sociologia no Tempo: memória, imaginação e utopia*. São Paulo: Cortez.

Barreira, César (2008). *Cotidiano despedaçado: cenas de uma violência difusa*. Campinas: Pontes.

Barreira, César y Adorno, Sérgio (2010). "A Violência na Sociedade Brasileira". En: Martins, Carlos Benedito y Martins, Heloisa. *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Sociologia* (pp. 303-374). São Paulo: ANPOCS/Discurso.

Barreira, Irlys (2013). *A Cidade como narrativa*. Lisboa: ICS - Universidade de Lisboa.

Beck, Ulrich (2017). *La metamorfosis del mundo*. Barcelona: Paidós.

Briceño-León, Roberto y Ávila, Olga (2023). *La gobernanza criminal y el Estado Entre la rivalidad y la complicidad.* Caracas: Alfa.

Camargo Castelblanco, Diana Carolina (2024). Evidencia cuantitativa de la estrategia de construcción de estado después del fin del conflicto armado con las FARC. *Revista de Economía Institucional,* 26(50), 3-51.

Canclini, Néstor (1989). *Culturas híbridas*. México: Grijalbo.

Casanova, Pablo González (2004*). Las Nuevas Ciencias y las Humanidades – De la Academia a la Política*. Barcelona, Anthropos / México: UNAM.

Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo (1970) *Dependência e desenvolvimento na América Latina.* Rio de Janeiro: Zahar.

Charle, Christophe (2018) *Homo Historicus*. Porto Alegre: UFRGS.

Corten, André (Ed.) (2008). *La violence dans l´imaginaire latino-américain*. Paris: Karthala / Université du Québec.

Cuellar, Angélica y Martínez, Analy Loera (2024) *La orfandad institucional: el caso Ayotzinapa*. México: UNAM / Tirant.

Fachinetto, Rochele Fellini; Madeira, Lígia Mori; Aquino, Jania Perla de y Geliski, Leonardo (2020). As linhagens de descendência acadêmica dos pesquisadores "pioneiros" nos estudos sobre violência, crime e justiça criminal no Brasil (1970-2018). *BIB*, São Paulo, n. 91, 1-39.

Fernandes, Florestan (1975). *A Revolução Burguesa no Brasil (ensaios de interpretação sociológica)*. Rio de Janeiro: Zahar.

Ferreira, Letícia (2015). *Pessoas desaparecidas: uma etnografia para muitas ausências*. Rio de Janeiro: UFRJ.

Forero Quintero, Gustavo (Ed.) (2018). *Justicia y Paz en la novela de crímenes*. Bogotá: Siglo del Hombre / Universidad de Antioquia.

Foucault, Michel (1975). *Surveiller et Punir.* Paris: Gallimard.

Galafassi, Guido y Puricelli, Sonia (Eds.) (2017). *Perspectivas críticas sobre la conflictividad social*. Buenos Aires: Extramuros.

Garretón, Manuel Antonio (2015). La recomposición de la triple vocación de la ciencia social en América Latina. *Polis, Universidad Bolivariana*, 14(41), 159-173.

Giarracca, Norma (Comp.) (2001). *Una Nueva Ruralidad Em América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Giarracca, Norma (Comp.) (2001). *Una Nueva Ruralidad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Giarracca, Norma (2019). *Pensar resistencias y protestas: Problemas y conceptualizaciones del Siglo XXI*. Buenos Aires: Antropofagia.

Godelier, Maurice (2007). *Aux fondements des sociétés humaines*. Paris: Albin Michel.

Herrera Lasso, Luis (Ed.) (2017). *Fenomenología de la Violencia: una perspectiva desde México*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Hobsbawm, Eric (2014) *História Social do Jazz*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Khaled Jr., Salah H. y Wayne J. Morrison (2024*). Curso de Criminologia Crítica e Cultural Decolonial.* Belo Horizonte: Letramento, Volume I.

Khaled Jr., Salah H. y Wayne J. Morrison (2025). *Curso de Criminologia Crítica e Cultural Decolonial.* Belo Horizonte: Letramento, Volume II.

Ianni, Octavio (2000). *Enigmas da Modernidade - Mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Ianni, Octavio (1993). *O labirinto latinoamericano*. Petrópolis: Vozes.

Leyva, Héctor M. (2009). *Imaginarios (sub)terráneos: estudios literarios y culturales de Honduras.* Tegucigalpa: Plural.

Lukács, Georg (2024). *Estudos sobre Fausto*. São Paulo: Boitempo.

Mandel, Ernest (1988). *Delícias do Crime (história social do romance policial)*. São Paulo: Busca Vida.

Manzoni, Celina (Ed.) (2005). *Violencia y silencio en la literatura latinoamericana contemporánea.* Buenos Aires: Corregidor.
Marin, Isabel da Silva Khan (2002). *Violências.* São Paulo: Escuta.
Martín, Carolina Jiménez y Zuluaga Nieto, Jaime (Eds.) (2021). *Incertidumbres de la paz: entre el incumplimiento del Acuerdo y las luchas sociales en su defensa*. Buenos Aires: CLACSO.
Ons, Silvia (2009). *Violencia/s.* Buenos Aires: Paidós.
OXFAM (2024) *Um retrato das desigualdades Brasileiras: 10 anos de desafios e perspectivas*. São Paulo: OXFAM.
Peyrú, Graciela y Corsi, Jorge (2007). *Violencias sociales – autoritarismo y abuso de poder: epidemias del Siglo XXI*. Buenos Aires: Ariel.
Pikety, Thomas (2014). *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
Pikety, Thomas (2020). *Capital e ideología*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
Pleyers, Geoffrey (2024) *El cambio nunca es lineal: movimientos sociales en tiempos polarizados*. Buenos Aires: CLACSO.
Ramos, Silvia y Paiva, Anabela (Orgs.) (2007). *Mídia e Violência*. Rio de Janeiro: IUPERJ.
Reinoso, Carlos Alonso (2025). *Ayotzinapa. Un movimiento digno, persistente e indómito.* Guadalajara: Universidad de Guadalajara: CIESAS.
Saffioti, Heleieth I. B. y Almeida, Suely S. (1995). *Violência de Gênero: poder e impotência*. Rio de Janeiro: Revinter.
Schuch, Patrice; Gehlen, Ivaldo y Santos, Simone (2017). *População de Rua: políticas públicas, práticas e vivências*. Porto Alegre: CirKula.
Sousa Santos, Boaventura de y Meneses, Maria Paula (Orgs.). (2009). *Epistemologias do Sul.* Porto, Afrontamento.
Sousa, Edson Luiz André de (2022). *Furos no Futuro: psicanálise e utopia.* Porto Alegre: Artes & Ecos.
Souza, Jessé (2012). *A construção social da Subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: UFMG.
Souza, Jessé (2021). *Como o Racismo criou o Brasil*. Rio de Janeiro: Estação Brasil.
Tavares-dos-Santos, José Vicente (Ed.) (2024). *Sociología crítica cosmopolita: Trayectorias, diálogos y Figuraciones.* Buenos Aires: CLACSO / Porto Alegre: TOMO.
Tavares-dos-Santos, José Vicente (2024a). Novelas y conflictualidades. Un enfoque sociológico cosmopolita. En: Tavares-dos-Santos, José Vicente (Ed.). *Sociología Crítica Cosmopolita* (pp. 841-874). Buenos Aires: CLACSO.

Tavares-dos-Santos, José Vicente; Viscardi, Nilia; Chinas Salazar, Dolores del Carmen y Oliveira, Lívio Silva de (2022). *Amenazas y desafíos para las democracias en América Latina y el Caribe: ¿derechos en cuestión?* Buenos Aires: CLACSO.

Tavares-dos-Santos, José Vicente (2022) *Figuraciones de la violencia (sociología de novelas latinoamericanas).* Buenos Aires: TESEO / CALAS.

Tavares-dos-Santos, José Vicente (2009). *Violências e Conflitualidades*. Porto Alegre: TOMO.

Tavares, Selena Comerlato (2018). *Economia em Jane Austen: dinheiro, ética e casamento*. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas – UFRGS.

Touraine, Alain (1989). *Palavra e sangue: Política e Sociedade na América Latina*. São Paulo: Trajetória Cultural; Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

Young, Jock (2011). *The Criminological Imagination*. London: Polity Press.

Wortman, Ana (2007). *Construcción imaginaria de la desigualdad social*. Buenos Aires: CLACSO.

LA DESAPARICIÓN DE MUJERES EN MÉXICO, ANÁLISIS DE SENTENCIAS EN CASOS COMETIDOS POR PARTICULARES

Carmen Chinas Salazar

INTRODUCCIÓN

El presente artículo retoma el contenido de la ponencia "La desaparición de mujeres en México, análisis de sentencias en casos cometidos por particulares" expresada por la autora en el segundo encuentro "Relaciones de género, violencias y sistema de justicia criminal" organizado por el Grupo de Trabajo CLACSO "Violencias, Gobiernos y Democracia", el Centro de Investigaciones en gubernamentalidad y Estado -CIGE- (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Rosario en Argentina) y los programas de posgrado en Sociología, de Seguridad Ciudadana y el Grupo de Investigación Violencia y Ciudadanía de la Universidad Federal de Río Grande del Sur (UFRGS) de Brasil realizado en junio de 2024.

En el documento, se aborda la problemática de la desaparición, contextualizándola en el marco de las violencias de género y los vacíos institucionales. Parte de un análisis que muestra cómo la desaparición ha afectado de manera particular a mujeres jóvenes, se revisa el papel de las familias —principalmente mujeres— en las labores de búsqueda, así como los obstáculos derivados del subregistro, la falta de datos con enfoque de género y la fragmentación de la atención institucional.

Posteriormente, se analiza la desaparición de mujeres con dinámicas específicas vinculadas a la trata, el feminicidio y la

violencia doméstica, retomando informes clave que evidencian patrones territoriales, edades de riesgo, omisiones institucionales y propuestas de políticas públicas para una búsqueda efectiva con perspectiva de género.

También se examina la evolución jurídica del tipo penal de desaparición cometida por particulares, incorporado en 2018 como resultado de las mesas de diálogo con colectivos y organismos de derechos humanos, se destaca su importancia para investigar desapariciones donde no hay participación del Estado. Finalmente, se presentan casos judiciales en agravio de mujeres que ilustran cómo este tipo penal ha permitido procesar a los responsables, incluso sin localizar el cuerpo de la víctima. A través del análisis de estas sentencias, se concluye que la figura legal constituye un avance para combatir la impunidad.

LAS DESAPARICIONES EN MÉXICO

La desaparición forzada de personas constituye una de las más graves violaciones a los derechos humanos y un crimen de lesa humanidad. En México, ese delito ha alcanzado proporciones alarmantes, con más de 128 mil personas desaparecidas hasta mayo de 2025.

Frente a la inacción del Estado y la inseguridad derivada de la presencia de grupos criminales en diversas regiones del país, han sido principalmente las mujeres —madres, hermanas, esposas, hijas— quienes han encabezado la búsqueda de sus seres queridos. Las mujeres buscadoras realizan labores que deberían asumir las autoridades, ha sido el trabajo de colectivos y asociaciones defensoras de derechos humanos el que hizo posible la existencia de un andamiaje institucional para las labores de búsqueda e investigación, la exigencia de justicia de las familias ha llevado a crear una ley general sobre desapariciones, un protocolo homologado para la búsqueda, el protocolo Alba para búsqueda inmediata de las mujeres, el protocolo especial para niñas, niños y adolescentes; los colectivos también realizan búsqueda en campo, orientan sobre el procedimiento a otras familias y ponen en evidencia la gravedad de una problemática que aún requiere de una atención prioritaria por parte de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno.

Algunos datos que nos permiten entender cuál es la dimensión de esta problemática en México se encuentran en el registro oficial a cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda, aunque es pertinente aclarar que los propios colectivos indican que habría un subregistro de casos de desaparición de personas pues algunas familias no denuncian por amenazas o riesgo hacia su persona, desconfianza ante la

autoridad o porque no conocen los mecanismos legales para hacerlo. Aún con esas imprecisiones o subregistro, el incremento de las desapariciones en México continúa en diversas regiones del país.

El "Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas (RNPDNO)" es de acceso público, en el recuento total de personas desaparecidas que se consigna es superior a 360 mil (mayo 2025) identificadas con la categoría "total de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas", de las cuales 128,545 estarían aún desaparecidas y un poco más de 233 mil han sido localizadas con vida (92.13%) y sin vida (7.87%).

En el registro general, la cantidad de mujeres desaparecidas y no localizadas representa el 22.99% del total (29,551 casos de desaparición sin localizar), las edades de las desaparecidas se concentran en 15 a 19 años con un total de 6,119 casos, seguiría el rango de 0 a 14 años con 4,048 casos, 20 a 24 años con 3,793, el de 25 a 29 con 3,333 y el de 30 a 34 con 2,624. Las desaparecidas entre 0 a 34 años suman 19,997 casos que constituyen el 67.66% del total de mujeres desaparecidas por lo que las principales afectadas son las jóvenes.

En base al registro oficial federal (RNPDNO) se puede determinar que el incremento de las recientes desapariciones en México coincide con la implementación de una política de seguridad pública punitiva durante el gobierno del presidente Felipe Calderón en 2006 que se conoció como la "guerra contra el narco" y cuyas afectaciones aún repercuten en el presente.

En México, sí hubo desapariciones antes de ese momento, en las décadas de los 60 y 70, vinculadas a cuestiones políticas e ideológicas que pueden encuadrarse bajo el concepto de desaparición forzada; pero las desapariciones actuales ya no tendrían el componente ideológico de militancia política, sino que estarían mayormente relacionadas con el incremento de la presencia de grupos criminales en el territorio.

DESAPARICIÓN DE MUJERES

La desaparición de mujeres tiene un punto referente clave, los feminicidios en Ciudad Juárez (Frontera Norte de México) que iniciaron en la década de los noventas; la sentencia conocida como "Campo Algodonero" de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009) condenó al Estado Mexicano por la desaparición y muerte de jóvenes trabajadoras que eran obreras en industrias maquiladoras, a partir de la sentencia internacional tuvo que legislarse y se tipificó el delito de feminicidio, en el documento de la CIDH se señala que "La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios

de Mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez estableció que en el período entre 1993 y 2005 hubo 4,456 reportes de mujeres desaparecidas" (CIDH, 2009, p. 36).

Con los feminicidios registrados en Ciudad Juárez, y ante la inacción de las autoridades para proteger a las trabajadoras, las familias iniciaron brigadas para cuidarlas, esperándolas "al alba -al amanecer-" a la salida de las fábricas, de ahí deriva el nombre del protocolo que se constituyó en una guía que debe orientar la actuación de las autoridades ante la desaparición de una mujer (Protocolo Alba, Fiscalía General del Estado de Coahuila, 2026, p. 3), esto en consonancia con el llamado "Protocolo Homologado de Búsqueda" que hoy determina el proceso que deben seguir las autoridades y que fue creado por la presión de los colectivos para unificar las acciones de búsqueda.

Desde 2021 existe un "Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA)" que en sus considerandos señala las posibles hipótesis de los diferentes tipos de delitos de que las NNA pueden haber sido víctimas, tales como la trata de personas, homicidio y el feminicidio (Protocolo Adicional NNA, 2021, p. 38). También enfatiza las diferentes formas de violencia de las cuales podrían huir las niñas, niños o adolescentes, y que deben ser tomadas en cuenta en el momento de su localización, para garantizar su máxima protección (Protocolo Adicional NNA, 2021, p. 56).

Sobre la desaparición de mujeres existen diversos trabajos para comprender la dimensión del problema e identificar los riesgos a los que se encuentra expuestas las jóvenes mexicanas, el Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México (ODIM), realizó en 202l el informe "Nombrarlas para encontrarlas. Hallazgos, características y retos institucionales frente a la desaparición de mujeres en México". En el documento se indica que la desaparición de mujeres en México constituye una grave crisis de derechos humanos con profundas raíces estructurales y una marcada dimensión de género. El informe ofrece un diagnóstico detallado sobre las dinámicas, características y respuestas institucionales ante este fenómeno en la zona del centro del país.

El estudio revela que las desapariciones de mujeres en la región metropolitana del Valle de México representan un fenómeno extendido, con características propias respecto a las desapariciones de hombres. Desde 2007, tras el inicio de la llamada "guerra contra el narcotráfico", las desapariciones han sido constantes, con picos relevantes en 2013, 2017 y 2020. En esta región, compuesta por Ciudad de México, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala, se concentra el 36% del total nacional de mujeres desaparecidas, no localizadas y localizadas (Serrano et Al., 2021, p. 18).

La mayoría de las mujeres desaparecidas son adolescentes y jóvenes, lo que indica un patrón de feminización de la desaparición fuertemente vinculado a la violencia de género, la explotación sexual y la trata de personas. La investigación demuestra, además, una relación estadísticamente significativa entre el incremento de desapariciones de mujeres y la prevalencia de otros delitos como feminicidios, violaciones y abusos sexuales, lo que confirma el contexto de violencia estructural que afecta particularmente a mujeres y niñas (Serrano et Al., 2021).

Las desapariciones de mujeres presentan rasgos distintivos que exigen un enfoque diferenciado según el informe. Entre ellos destacan que la edad es principalmente de adolescentes de entre 12 y 17 años; muchas desapariciones son perpetradas por familiares, parejas o conocidos y están relacionadas con violencia doméstica, feminicidios o trata y suceden en contextos urbanos y territorios de criminalidad compleja. Estas características confirman que la desaparición de mujeres no es un hecho aislado, sino que se cruzan violencias de género, criminales y estructurales.

Uno de los principales hallazgos del estudio es la insuficiencia del marco institucional para responder eficazmente a la desaparición de mujeres. A pesar de avances como la Ley General en Materia de Desaparición de Personas (LGDP), existen aspectos que deben ser atendidos, por ejemplo que existe un incipiente incorporación de la perspectiva de género en protocolos de búsqueda e investigación (Serrano et Al., 2021), se produce una clara fragmentación y falta de coordinación interinstitucional entre comisiones de búsqueda, fiscalías especializadas y organismos de atención a la violencia de género (Serrano et Al., 2021) lo que deriva en respuestas estatales tardías, incompletas o ineficaces, que revictimizan a las familias y perpetúan la impunidad.

El informe propone una serie de recomendaciones para transformar la respuesta institucional ante la desaparición de mujeres:

- Aplicar una perspectiva de género transversal en todo el proceso de búsqueda e investigación.
- Fortalecer la coordinación entre instituciones de distintos órdenes y niveles de gobierno.
- Mejorar los sistemas de registro y análisis de datos, asegurando su interoperabilidad y enfoque diferenciado.
- Incorporar activamente a las familias y colectivos de búsqueda en los procesos de búsqueda y verdad.
- Diseñar políticas públicas integrales que aborden las causas estructurales de la violencia y la desaparición, con énfasis

en prevención y atención especializada a mujeres y niñas (Serrano et Al., 2021, pp. 84–87).

En el documento "Dinámicas de desaparición de mujeres y omisiones institucionales: Análisis del diagnóstico del IMDHD (2022)", se señala que el fenómeno de la desaparición de mujeres en México ha alcanzado proporciones alarmantes y se manifiesta con mayor intensidad en ciertos territorios marcados por redes criminales, violencia estructural y omisiones sistemáticas del Estado.

Uno de los datos presentados en el diagnóstico es que el 24.7 % de las personas desaparecidas en México son niñas, adolescentes o mujeres adultas, siendo este un fenómeno oculto por otras formas de violencia como el feminicidio, la trata de personas y la violencia sexual (Chica Rinckoar et Al., 2022). Particularmente, se destaca que la desaparición no ocurre de forma aleatoria, sino que se concentra en ciertas zonas urbanas y está relacionada con intereses del crimen organizado, prácticas de trata y explotación, y con una incipiente capacidad de respuesta institucional.

La investigación revela que cinco estados (Estado de México, Ciudad de México, Puebla, Nuevo León y Jalisco) concentran más del 54 % de las desapariciones de mujeres, a pesar de que todos tienen activa una "Alerta por Violencia de Género", que es un mecanismo institucional que se activa ante situaciones reiteradas de violencia que ponen en riesgo la integridad de las mujeres.

El diagnóstico del IMDHD identifica patrones claros que caracterizan las desapariciones femeninas: el grupo de entre 15 y 19 años es el más afectado, con tres veces más posibilidades de desaparecer que otros grupos etarios (Chica Rinckoar et Al., 2022); las desapariciones se ubican en corredores delictivos y contextos de macro criminalidad ya que muchas desapariciones están asociadas con dinámicas de criminalidad organizada, violencia doméstica o explotación sexual, lo que dificulta su denuncia y persecución legal.

El informe destaca que las omisiones de las instituciones estatales y federales son múltiples y transversales, por ejemplo:

- Subregistro y falta de datos con perspectiva de género en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), que no incluye variables fundamentales como ocupación, escolaridad o contexto de desaparición (Chica Rinckoar et Al., 2022, p. 6).
- Desconfianza hacia las autoridades por parte de las familias, que frecuentemente son víctimas de revictimización y estigmatización institucional (Chica Rinckoar et Al., 2022, p. 7).

- Normalización y estigmatización: Las autoridades siguen atribuyendo las desapariciones a decisiones personales ("irse con el novio") en lugar de activar protocolos de búsqueda inmediata (Chica Rinckoar et Al., 2022, pp. 17–18).
- Falta de armonización legislativa en Estados donde no se han aprobado leyes locales en materia de desaparición pese a la exigencia de colectivos.

El documento finaliza con recomendaciones centradas en una reestructuración profunda de lo que las autoridades deben establecer cómo implementar registros o bases de datos sensibles al género que incluyan variables clave para diseñar políticas públicas de prevención y búsqueda; fortalecer capacidades locales de búsqueda e investigación, especialmente en municipios con alta incidencia; erradicar estereotipos y prejuicios institucionales que desincentivan la denuncia y obstaculizan la justicia.

También instancias internacionales como ONU Mujeres y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONUDH) elaboraron un documento llamado "La desaparición de mujeres desde la perspectiva de género: Aportes del enfoque internacional de Naciones Unidas (2021)" señalando que el tratamiento de la desaparición de mujeres en México requiere de un enfoque interseccional que reconozca las violencias estructurales, contextos de género y las desigualdades sistémicas que afectan tanto a las víctimas directas como a sus familiares, se señala la necesidad de aplicar una perspectiva de género en todos los procesos de búsqueda, atención e investigación de personas desaparecidas, especialmente cuando se trata de mujeres, niñas y adolescentes (ONU Mujeres y ONUDH, 2021).

En sus datos de análisis indican que una de cada cuatro personas desaparecidas en México es mujer, y en el caso de menores de edad, el porcentaje supera el 50 % (ONU Mujeres y ONUDH, 2021, p. 1). Este grave problema social presenta impactos diferenciados: no sólo las mujeres desaparecen con más frecuencia en ciertos grupos de población, sino que también sufren violencia estructural en su entorno, incluso las mujeres llamadas "buscadoras" enfrentan criminalización, estigmatización y riesgos en su labor.

El informe subraya que la desaparición de mujeres debe ser entendida como resultado de múltiples factores, incluyendo la violencia de género, la trata de personas, y el feminicidio, por lo que el análisis causal y las estrategias de búsqueda deben considerar estos elementos como prioritarios (ONU Mujeres y ONUDH, 2021, p. 2).

El documento de Naciones Unidas puntualiza los principios rectores y obligaciones de las autoridades en los casos de

desaparición como iniciar la búsqueda de forma inmediata, sin imponer formalismos que obstaculicen el acceso a la justicia; aplicar los protocolos respectivos asegurando que se recojan indicios con perspectiva de género y se reconozca la posibilidad de feminicidio en toda localización sin vida ; activar el Protocolo Alba y la Alerta Amber de manera obligatoria ante la desaparición de niñas y mujeres adolescentes y evitar estereotipos institucionales, como suponer que las mujeres se fueron por voluntad propia o "con el novio", lo cual invisibiliza la violencia y retarda la respuesta oficial (ONU Mujeres y ONUDH, 2021, p. 2).

Se enfatiza la obligación de brindar atención diferenciada a las mujeres familiares buscadoras, garantizando personal capacitado, enfoque de derechos humanos, y medidas de apoyo psicosocial y se sugieren una serie de principios para una búsqueda efectiva con perspectiva de género como el enfoque de derechos humanos, identificar causas estructurales de la violencia, reconocer la vulnerabilidad de niñas y adolescentes y establecer un enfoque diferencial para atender particularidades de identidad, origen étnico, orientación sexual y discapacidad (ONU Mujeres y ONUDH, 2021, p. 4).

De la revisión de los tres informes antes mencionados, se pueden identificar los siguientes rasgos comunes con relación a la desaparición de mujeres en México:

Rasgos fundamentales de la problemática	Omisiones de las autoridades	Ejes de acción necesarios
Alta concentración de desapariciones en mujeres adolescentes (12-19 años).	Demoras en activar protocolos de búsqueda (espera de 72 horas), aunque ya se determina que la búsqueda debe ser inmediata.	Búsqueda inmediata sin necesidad de esperar 72 horas.
Relación estrecha entre desaparición, feminicidio y trata de personas.	Uso de estereotipos de género que desincentivan la denuncia ("se fue con el novio", por ejemplo).	Aplicar perspectiva de género en todas las etapas de búsqueda e investigación.
Presencia territorial en zonas con crimen organizado y redes de trata.	Falta de registros con datos clave: escolaridad, ocupación, antecedentes.	Activación obligatoria del Protocolo Alba y Alerta Amber.
Las desapariciones afectan principalmente a mujeres jóvenes en entornos urbanos.	Subregistro e inconsistencias en bases de datos oficiales como el registro nacional de personas desaparecidas.	Incorporación de unidades de análisis de contexto en todas las comisiones y fiscalías.
Las mujeres familiares juegan un papel central como buscadoras.	Prevalece la falta de coordinación entre fiscalías, comisiones de búsqueda y policías.	Apoyo psicosocial y jurídico a mujeres buscadoras para evitar su revictimización.
La desaparición se usa como mecanismo de ocultamiento de otros delitos como feminicidio y trata de personas.	Falta de personal capacitado con enfoque de género y derechos humanos.	Cumplir con los principios rectores de la ONU para la búsqueda con perspectiva de género y de derechos humanos
La violencia estructural y la impunidad perpetúan el ciclo de desaparición.	Ausencia de leyes locales armonizadas con la Ley General en materia de desaparición.	Diseñar políticas públicas de prevención centradas en adolescentes y mujeres.
Las redes criminales actúan con impunidad y con protección de autoridades locales.	Las investigaciones suelen cerrarse sin agotar hipótesis de violencia de género.	Aplicación del Protocolo Homologado de búsqueda e investigación con enfoque diferenciado.
La revictimización de las mujeres desaparecidas y sus familias es recurrente.	Inacción o minimización de los hechos por parte de funcionarios públicos.	Recolección y análisis de datos sensibles al género y establecer el análisis del contexto local.
Existen patrones comunes de desaparición y posible reclutamiento forzado.	Poca vinculación de las autoridades con colectivos y familiares que son quienes tienen experiencia de búsqueda en campo.	Reconocer y fortalecer el rol de colectivos de búsqueda y sociedad civil en la investigación y búsqueda de personas desaparecidas.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos: "Diagnóstico de mujeres desaparecidas" del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia; "Búsqueda de personas desaparecidas con perspectiva de género" de ONU Mujeres y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y "Nombrarlas para encontrarlas", contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro de México del Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México, FLACSO.

EL TIPO PENAL DE LA DESAPARICIÓN FORZADA Y LA DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES

La Legislación Federal que entró en vigor en 2018 considera que "los delitos de Desaparición Forzada de Personas y de Desaparición cometida por Particulares serán perseguidos de oficio y tienen el carácter de permanentes o continuos, en tanto la suerte y el paradero de la Persona Desaparecida no se hayan determinado o sus restos no hayan sido localizados y plenamente identificados" (Art. 13).

> Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero (Art. 27).
> Incurre en el delito de desaparición cometida por particulares quien prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero. A quien cometa este delito se le impondrá pena de veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa (Art. 34).

LA DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES

Los colectivos de búsqueda y la sociedad civil impulsaron la creación de esta figura penal porque la definición tradicional o tipo penal de la "desaparición forzada" no correspondía con los patrones que venían ocurriendo desde 2006, dado que no se trataba de desapariciones vinculadas a aspectos político-ideológicos sino a un contexto de inseguridad en el que la presencia del crimen organizado y un patrón general de impunidad llevaron a perpetuar hechos delictivos.

A diferencia de la desaparición forzada, en la desaparición por particulares no está necesariamente involucrado el Estado, pero se considera igualmente grave. Antes, estos hechos se tipificaban como privación ilegal de la libertad, secuestro u otros delitos, pero prescribían o no había obligación de buscar a la persona desaparecida. Esta nueva figura implica una responsabilidad del Estado de buscar, aun cuando no haya agentes estatales involucrados.

Esta situación de la impunidad generalizada no es solo una percepción ciudadana, existen mediciones y datos que lo evidencian de manera contundente, La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023 aunque es

realizada con datos de la propia autoridad, señala que en el 92.4% de los delitos cometidos no fueron denunciados o no se inició una carpeta de investigación.

Esto significa que solo el 7.6% de los delitos resultaron en una denuncia con inicio de carpeta. De las carpetas de investigación en el 46.1% de los casos donde se inició no pasó nada o no se continuó la investigación y solamente en el 1.2% de todos los delitos resultaron en recuperación de bienes, disposición del delincuente ante un juez, perdón o reparación del daño (ENVIPE, 2023).

La creación del tipo penal de desaparición cometida por particulares respondía a una necesidad impostergable: reconocer legalmente las desapariciones perpetradas por personas sin vínculo con el Estado, pero con el mismo impacto devastador que dejan las desapariciones forzadas.

En el documento "Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre personas desaparecidas en México" (Fundar, 2015) elaborado como un estudio técnico por parte de colectivos de familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos, personas académicas e instancias internacionales en el marco de la discusión de la necesidad de crear una legislación general sobre las desapariciones en México, señaló la necesidad de incluir el tipo penal de desaparición cometida por particulares y diferenciarlo claramente de otros delitos como el secuestro. Esta distinción resultaba clave para abordar adecuadamente casos en los que no había participación directa del Estado, pero sí una privación grave de la libertad que generaba incertidumbre sobre el paradero de la víctima.

La desaparición por particulares, al igual que la desaparición forzada, se identificaba como un delito pluriofensivo, permanente y continuado, que podía afectar de forma grave múltiples derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida, a la libertad personal y a la integridad (Fundar, 2015, pp. 12–13). El documento aportaba elementos para diferenciar el secuestro y la desaparición cometida por particulares, señalando que el secuestro solía tener como finalidad la obtención de un rescate, y no necesariamente implicaba la negativa a proporcionar información y por el contrario, la desaparición por particulares se caracterizaba por el ocultamiento deliberado del paradero, lo que producía un estado prolongado de incertidumbre, afectando bienes jurídicos adicionales como el derecho a la verdad y el acceso a la justicia. Con relación a las mujeres, se indicaba que cuando este delito se cometía por razones de género, se transgredían derechos fundamentales como la igualdad, la no discriminación y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Fundar, 2015, p. 13, nota 7).

Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja, en el documento de trabajo "Elementos esenciales para regular la desaparición de personas (2015)", argumentaba que, aunque la definición tradicional de desaparición forzada implicaba la participación de agentes estatales, esta concepción resultaba limitada frente a la diversidad de desapariciones que ocurrían en contextos como el mexicano.

Indicaba que era necesario adaptar el marco legal para contemplar estas situaciones, ya que las figuras penales existentes, como el secuestro, no abarcaban adecuadamente los casos en los que una persona era privada de la libertad sin intervención estatal y se desconocía su paradero. Para resolverlo, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) propuso distintas alternativas para tipificar legalmente ese tipo de desapariciones.

Gracias a la presión de las familias y con el acompañamiento de la sociedad civil, se logró establecer en la ley el tipo penal de desaparición cometida por particulares, dado que, aunque no hubiera servidores públicos involucrados, se considera equiparable en gravedad a la desaparición forzada. La pena por la desaparición cometida por particulares en México se estableció entre 25 y 50 años de prisión, similar a la del feminicidio. Sin este tipo penal, muchos casos habrían quedado impunes, como se demostrará a continuación en algunas sentencias.

SENTENCIAS EN CASOS DE DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES

CASO 1: DESAPARICIÓN DE UNA JOVEN VÍCTIMA DE TRATA EN LOS AÑOS NOVENTA

En un contexto previo a la existencia de legislación específica sobre desaparición cometida por particulares, una joven desapareció el mismo día que cumplió la mayoría de edad (18 años). Dejó una carta dirigida a su madre en la que aseguraba que se marchaba voluntariamente con su pareja, un hombre mucho mayor, de unos 45 a 50 años. Durante los meses siguientes, la madre recibió algunas cartas supuestamente escritas por su hija. Aunque reconocía su caligrafía, notaba expresiones extrañas, ajenas a la forma de hablar cotidiana de su hija. Preocupada, presentó una denuncia, pero las autoridades desestimaron su relato: la joven era mayor de edad y no se encontraba, en apariencia, en una situación de riesgo dado que se había ido con su pareja y además mantenía cierta comunicación por carta.

La madre, convencida de que algo no estaba bien, inició una búsqueda por cuenta propia, después de muchas indagaciones y casi un año después, logró encontrar a su hija, quien se encontraba en

situación de trata de personas. La joven era retenida bajo amenazas de que si pedía ayuda irían tras su hermana menor para someterla también a la trata. No hubo actuación estatal, ni investigación, ni juicio, ni sanción. La madre, tras rescatar a su hija, decidió mudarse con su familia a otra ciudad para poner a resguardo a la familia. Este caso ejemplifica el abandono institucional y la falta de herramientas legales previas a la tipificación del delito. De haberse contado con la figura de desaparición cometida por particulares, podría haberse activado un proceso formal de búsqueda y sanción.

CASO 2: DESAPARICIÓN Y FEMINICIDIO

En 2019, una joven universitaria que residía en una casa de estudiantes en el Estado de Michoacán desapareció, el último contacto fue con su pareja con quien tenía una relación conflictiva. Tras la desaparición, el novio utilizó el teléfono de la joven para enviar mensajes a sus compañeras, simulando que todo estaba en orden. Incluso, se enviaba mensajes a sí mismo desde el teléfono de ella para aparentar conversaciones normales. Posteriormente, también escribió a la familia de la víctima en un tono que no coincidía con la forma usual de comunicarse de la joven. La familia denunció los hechos y, tras la investigación, se descubrió que el hombre tenía en su poder ambos teléfonos.

Con relación a los hechos, se estableció que la pareja discutió debido a la intención de la mujer de finalizar la relación sentimental. El acusado reaccionó con violencia física, agrediéndola y despojándola de su teléfono móvil. A partir de ese momento utilizó el dispositivo de la mujer para enviar mensajes a familiares y compañeras de escuela.

La familia comenzó a sospechar de la autenticidad al notar que las comunicaciones se limitaban a mensajes escritos, sin llamadas ni audios, lo cual no era habitual en su hija. El padre, por su parte, detectó un estilo de comunicación extraño, como el envío de *stickers* que ella no solía usar, así como evasivas y excusas para evitar llamadas. Ante esas circunstancias una amiga llamó al número que supuestamente era de la joven y fue atendida por una voz masculina que se identificó como el acusado, quien negó conocer el paradero de la joven.

La policía cibernética logró comprobar que el autor de los mensajes había sido el propio agresor. Gracias a la tipificación del delito como desaparición cometida por particulares, fue posible iniciar un proceso judicial que culminó en una sentencia de forma previa a la localización del cuerpo, lo que llevó posteriormente a un feminicidio. Sin esta figura penal, probablemente el caso se habría desestimado al no existir evidencia aparente de una privación ilegal de la libertad.

CASO 3: DESAPARICIÓN SIN LOCALIZACIÓN DEL CUERPO DE LA VÍCTIMA

Un tercer caso, sentenciado en marzo de 2020, muestra la utilidad de esta figura jurídica incluso cuando no se encuentra el cuerpo de la víctima. La mujer había asistido a una fiesta familiar. Al finalizar el evento, su pareja acudió a buscarla en evidente estado de enojo y, según testigos, la obligó con violencia a subir a su automóvil. Poco después, la madre de la joven recibió un mensaje supuestamente enviado por su hija, indicando que había abandonado el hogar y que necesitaba un tiempo sola. (Expediente Penal 236/2021, Querétaro).

En los días siguientes, llegaron más mensajes en los que se simulaba que la joven estaba bien y había decidido cambiar de vida. Sin embargo, las inconsistencias en el estilo y tono de la comunicación generaron sospechas. La investigación reveló que el agresor había insertado el chip del teléfono de su pareja en su propio dispositivo con doble ranura, desde el cual emitía mensajes que aparentaban ser escritos por ella. Aunque nunca se localizó el cuerpo, las pruebas digitales permitieron imputarlo por desaparición cometida por particulares.

El juicio avanzó con base en esta figura penal, lo cual no habría sido posible bajo el delito de feminicidio sin la localización del cuerpo. En la sentencia emitida por el Juzgado del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Distrito Judicial de San Juan del Río, Querétaro, se acreditó que el acusado incurrió en diversas acciones en contra de la víctima, configurando el delito de desaparición cometida por particulares.

CASO 4: ARGENTINA Y EL PRECEDENTE DE UN FEMINICIDIO SIN LOCALIZACIÓN DEL CUERPO DE LA VÍCTIMA.

El caso argentino de Stella Maris Corazón (2016) puede leerse como un ejemplo internacional de cómo las desapariciones suelen enfrentarse a enormes dificultades legales para la sanción de los responsables. En este caso, se denunció la desaparición de una joven y se hizo una llamada para aparentar "secuestro extorsivo", pero con el tiempo no se exigió un rescate ni se estableció una motivación económica, lo que descartó el secuestro. Pasaron dieciséis años hasta que el caso fue juzgado como un feminicidio equiparado, sin haberse encontrado el cuerpo.

Si este caso en Argentina se hubiese procesado bajo un esquema semejante al contemplado en la actual legislación mexicana, habría sido posible iniciar la investigación desde el tipo penal de desaparición cometida por particulares.

CONSIDERACIONES FINALES

Para prevenir y atender el problema de la desaparición de mujeres en México se requiere un enfoque diferenciado que incorpore perspectiva de género, mecanismos inmediatos de búsqueda y articulación interinstitucional.

La desaparición de mujeres adolescentes y jóvenes en México es una muestra evidente de la violencia de género y no constituye hechos aislados, sino que se conforma un patrón sistemático de violencia directa, que se relaciona con otros delitos como feminicidio, trata de personas y reclutamiento forzado.

La omisión de las autoridades y la falta de aplicación de los lineamientos legales y protocolos perpetúa la impunidad y provoca afectaciones graves a las víctimas como la falta de búsqueda inmediata, la estigmatización y revictimización. La tipificación de la desaparición cometida por particulares representa un avance que ha permitido algunas sentencias, pero su eficacia depende de su aplicación efectiva y del fortalecimiento institucional en el sistema de justicia

BIBLIOGRAFÍA

Chica Rinckoar, Silvia Patricia et al. (2022). *Diagnóstico de mujeres desaparecidas*. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C. https://imdhd.org

Comité Internacional de la Cruz Roja (2015). *Elementos esenciales para regular la desaparición de personas: Documento de trabajo*. Delegación para México y América Central. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10093.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México: Sentencia de 16 de noviembre de 2009*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023 (2023). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_4_denuncia_delito.pdf

Fiscalía General del Estado de Coahuila (s.f.). *Protocolo Alba*. https://www.coahuilatransparente.gob.mx/disp/documentos_disp/PROTOCOLO%20ALBA.pdf

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C. (2015). *Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre personas desaparecidas en México: Propuesta elaborada por familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos*. https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/Elementos-esenciales-para-la-elaboración-de-la-Ley-General-sobre-personas-desaparecidas-en-México_2015.pdf

Gobierno de México (2020). *Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas: Versión para fortalecimiento*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551671/PPHB_Versi_n_para_fortalecimiento_5may2020__2_.pdf

Gobierno de México (2021). *Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/653978/2021-07-15_PANNA_versi_n_DOF.pdf

ONU Mujeres y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONUDH) (2021). *Búsqueda de personas desaparecidas con perspectiva de género*. https://hchr.org.mx

Palacios Pérez, Ana et al. (2022). *Diagnóstico de mujeres desaparecidas*. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C. https://imdhd.org

Poder Judicial del Estado de Michoacán (s.f.). *Expediente relacionado con desaparición de persona*. http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/web/recursos/mostrar.ashx?p=8HPC8l8LNLWDS9j/h4NIQ3g/GNs3Xk1j8rAJiaCRGDXcOmGGDClzlhxuNzVBcZMbOArlhldOqigrGo6fm8L71w==&t=499702%20title=

Poder Judicial del Estado de Querétaro (2023). *Sentencia del Juzgado del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Distrito Judicial de San Juan del Río, Querétaro: Expediente penal 236/2021*. https://www.poderjudicialqro.gob.mx/APP_UT69ii/leeDoc.php?cual=OPJN01%7CP%7CE%7C2021%7C236%7C1

Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) (s.f.). *Dashboard sociodemográfico*. Comisión Nacional de Búsqueda. https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Sociodemografico

Serrano, Sandra et al. (2021). *Nombrarlas para encontrarlas: Contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro de México*. Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México, FLACSO México. https://odim.juridicas.unam.mx

ROUBOS CONTRA BANCOS NO BRASIL: LETALIDADE E TRUCULÊNCIA NA ATUAÇÃO DOS ASSALTANTES E NA REPRESSÃO DAS POLÍCIAS

Jania Perla Diógenes de Aquino

HISTÓRICO DOS ROUBOS CONTRA INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NO BRASIL

Nas últimas décadas, ocorrências de assaltos contra bancos no Brasil têm sido denominadas de "novo cangaço" em diversas mídias e redes sociais. São ações caracterizadas por violências ostensivas, efetuadas por meio de abordagens truculentas e ruidosas, registradas principalmente nas cidades pequenas e médias do país. Embora haja especificidades em cada assalto, são crimes executados por dezenas de homens fortemente armados, que atacam forças de segurança pública locais, fazem reféns, utilizam explosivos e danificam sedes de bancos e empresas de guarda valores. Enfrentamentos com equipes policiais e desfechos letais têm sido registrados nestas ações que, desde os anos 2000, resultam em mortes de reféns, assaltantes e policiais.

O fenômeno dos assaltos contra bancos no país ganhou visibilidade pública nos anos seguintes ao Golpe Militar de 1964. Naquele período, essas ocorrências e os sequestros de relevantes figuras do cenário político foram realizados por militantes de grupos contrários ao governo ditatorial. Eram assaltos "políticos", como a imprensa os tratava. O dinheiro obtido nestas ações armadas financiava atividades políticas contrárias ao regime militar. Posteriormente, tais assaltos passaram a ser efetuados pelo chamado "crime comum" e, a partir dos anos de 1980, tiveram como protagonistas integrantes do Comando Vermelho (CV), coletivo criminal que nasceu em 1979, na prisão de Ilha Grande, litoral do Rio de Janeiro, resultante do convívio entre

"presos comuns" e "presos políticos" da Ditadura. Naquele decênio, o CV realizou assaltos contra bancos, carros fortes e joalherias em diversos estados do Brasil, canalizando o dinheiro roubado para organizar fugas de detentos e otimizar o tráfico de drogas nas periferias do Rio de Janeiro (Lima, 2001).

Consolidando-se na distribuição e no tráfico de drogas na década seguinte, as cúpulas do Comando Vermelho pararam de organizar assaltos contra instituições financeiras, os quais deixaram de ser uma atividade relevante para essa facção. Desde meados dos anos de 1990, o coletivo criminal vinculado aos assaltos contra instituições financeiras tem sido o Primeiro Comando da Capital (PCC), fundado na Casa de Custódia de Taubaté, Estado de São Paulo, em 1993 (Biondi, 2010), que veio se tornar o agrupamento criminal com a maior quantidade de membros e que movimenta maiores quantias em dinheiro no Brasil (Feltran, 2018).

Até o decênio de 1990, predominavam nas ocorrências contra bancos ações com etapas bem definidas: grupos de três ou quatro assaltantes, armados de revólveres ou pistolas adentravam as agências bancárias, rendiam funcionários e clientes, levavam todo o dinheiro da bateria de caixas e do cofre, partindo em fuga, de modo súbito, a bordo de veículos ou motocicletas. Havia casos em que estas ocorrências se realizavam de "modo discreto" e silencioso e eram chamadas, no universo social dos "ladrões de banco", de assaltos "no sapatinho", expressão disseminada naquele período, em referência a ações caracterizadas por astúcia, sagacidade e esperteza. Também havia assaltos em que as quadrilhas efetuavam disparos e agiam com estridência, causando pânico no interior dos estabelecimentos bancários e em suas vizinhanças. Entre assaltantes, estas ações eram denominadas "assalto no vapor", em alusão à umidade liberada por panelas de pressão sob fogo alto – dizia-se que nesses roubos as quadrilhas tratavam de colocar "pressão" sob seus oponentes, fossem reféns ou vigilantes de bancos (Aquino, 2008, 2023a).

Ainda no fim dos anos de 1990, os bancos brasileiros começaram a investir em melhorias nos sistemas de segurança de suas agências, instalando câmeras e portas giratórias com detectores de metais e alarmes. Visando a "contornar" os efeitos desses equipamentos nos estabelecimentos bancários, quadrilhas de assaltantes acionaram novas técnicas de abordagens "discretas" e até "burlescas", chegando mesmo a utilizar armas de brinquedo. Assim, os vigilantes armados de bancos eram rendidos com revólveres de plástico e, em seguida, outros assaltantes com armas "de verdade" entravam nas agências para concretizar os roubos (Aquino, 2023a).

Nos anos 2000, uma nova e "promissora" metodologia de assaltar bancos foi elaborada por integrantes do PCC, no Estado de São Paulo, tendo se disseminado rapidamente em todo o país. Eram os assaltos precedidos de sequestros das famílias dos gerentes das agências bancárias. Diante de familiares sob ameaça, mantidos em cárcere privado, muitas vezes em suas próprias casas, estes profissionais se viam obrigados a introduzir as quadrilhas nas agências em que trabalhavam, concedendo-lhes acesso aos cofres dos bancos. Embora o uso da violência física fosse evitado, os participantes destes crimes recorriam à violência psicológica para ameaçar e submeter reféns, como demonstrei em trabalhos anteriores (Aquino, 2010a, 2010b). Também nos anos 2000, foram recorrentes os assaltos viabilizados pela construção de túneis: quadrilhas alugavam imóveis próximos aos estabelecimentos visados, empreendiam escavações e, por vias subterrâneas, acessavam seus cofres. Tal estratégia viabilizou diversos furtos de grande porte, dentre eles a ação contra a agência do Banco Central, localizada em Fortaleza, no ano de 2005, de onde foram retirados R$ 156 milhões e que é considerado o maior assalto da história do Brasil. Naquele período, táticas de abordagens mais silentes e traiçoeiras atraíam mais os assaltantes. Apesar de envolverem altas cifras e menores riscos às quadrilhas e aos reféns, estas modalidades mais "discretas" e astuciosas de assaltos se tornaram raras.

Os assaltos contra bancos que se tornaram mais recorrentes no país, a partir da década de 2010, são exatamente os que são focalizados neste capítulo, cuja execução é truculenta e ruidosa. O crescimento estatístico destas ações, entretanto, não expressa escolhas das quadrilhas por abordagens mais estridentes e materialmente impactantes. Foi propiciado, sobretudo, pelos contínuos investimentos das instituições financeiras em sofisticados sistemas de segurança. Além de reforçar a segurança de funcionários que gerenciam a circulação de numerários, os bancos modificaram o acesso aos seus cofres, também foram instalados sensores, capazes de detectar perfurações e construções subterrâneas nas proximidades dos estabelecimentos financeiros. Tais medidas inviabilizam assaltos baseados em truques ou aproximações sutis, que prescindem de disparos e enfrentamentos.

Limitadas nas chances de êxito com abordagens mais burlescas, restaram às quadrilhas ações as quais dezenas de homens fortemente armados, como um pequeno exército, atacam unidades de segurança pública e implodem agências bancárias. Uma contingência destes roubos mais agressivos e estridentes foi a mudança de perfil nas ações contra bancos. Se até os anos de 2010, estes crimes não apresentavam elevados índices de letalidade, com a disseminação das ações viabilizadas pelo domínio de cidades inteiras, por quadrilhas fortemente

armadas, as trocas de disparos, mortes de reféns e transeuntes, assim como os óbitos resultantes de confrontos entre assaltantes e Polícia, tornaram-se recorrentes.

A TEMÁTICA DOS ROUBOS NAS PESQUISAS ACADÊMICAS

No contexto da América do Norte e da Europa, verificam-se relevantes discussões nas áreas das Ciências sociais e da Criminologia, que focalizam roubos e outros crimes contra o patrimônio, consolidadas em um vasto repertório de publicações, a começar pela pioneira pesquisa de Sutherland (1937) sobre ladrões profissionais, que foi sucedida por outros instigantes trabalhos, desenvolvidos em maior quantidade na segunda metade do século XX. Alguns eixos temáticos e analíticos se destacam nessa bibliografia, entre eles, a motivação dos roubos (Katz, 1988), oportunidades de realização da ação criminal, sua elaboração e técnicas (Cloward e Ohlin, 1960; Best e Luckenbill, 1982; Sykes e Matza, 2008), decisões relacionadas à execução desses crimes, emprego de violência e uso de armas (Luckenbill, 1981; Cornish e Clark, 1985; Tedeschi e Felson,1994; Wright e Decker, 1997; Matthews, 1996; 2002), carreira criminal (Sutherland, 1937; Einstadter, 1966), características e habilidades de praticantes dos roubos (Gill, 2000; Wright e Decker, 1997), a experiência do crime como trabalho ou negócio (Letkemann, 1973; Gill, 2001), contingências, riscos e meios de manipular o medo ou controlar a reação das "vítimas" (Cohen e Felson, 1979; Luckenbill, 1981; Katz, 1988; Linger, 1992; Tedeschi e Felson, 1994; Wright e Decker, 1997; Jacobs, 2012, 2013; Lindergaarden, Bernasco e Jacques, 2015; Tark e Kleck, 2004), dificuldades impostas aos assaltantes e elaborações de tipologias de roubos (Normandeau,1968; McCluskey, 2013).

No Brasil, embora tenham aumentado nos anos 2010, ainda são escassas as pesquisas sobre roubos e furtos, sobretudo quando comparadas à quantidade de trabalhos que abordam outros crimes, como homicídios e tráfico de drogas. Esta assimetria se mostra paradoxal, pois os roubos impactam significativamente a "sensação de segurança" de moradores e visitantes das cidades brasileiras. O medo de ser assaltado modela rotinas de populações urbanas no País, seus itinerários, horários e interações sociais com pessoas desconhecidas, desencadeando estigmas sobre pobres e negros, frequentemente percebidos como "assaltantes potenciais" (Martins, Corrêa e Feltran, 2020). Entre os estudos realizados no Brasil, vale destacar os trabalhos de Eduardo Paes Machado e seus alunos, que elucidam graus de organização em ocorrências de roubos contra variados alvos, como ônibus urbanos (Paes-Machado e Levenstein, 2004) ônibus

intermunicipais (Paes-Machado e Viodres-Inoue, 2015; 2017), taxistas (Paes-Machado e Nascimento, 2014), motoboys (Paes-Machado e Riccio-Oliveira, 2009), funcionários de bancos (Paes-Machado; Nascimento, 2006; 2011) e, mais recentemente, roubo de celulares (Paes-Machado e Maltez, 2024). Trata-se de importantes estudos que analisam estes crimes na perspectiva das "vítimas". Carolina Grillo (2013), em suas pesquisas sobre o tráfico de drogas no Rio de Janeiro, aborda a relação de assaltantes com traficantes nas favelas. Grillo e Martins (2020) exploram os critérios adotados por assaltantes na escolha de alvos, abordagens e as formas de mobilidade urbana que lhes são acessíveis. Diogo Caminhas (2018) focaliza decisões sobre planejamento, execução e uso da força por assaltantes em Belo Horizonte. Caminhas e Beato (2020) destacam elementos como arma utilizada, reação da vítima, maturidade do infrator e sua interferência no desenrolar dos assaltos. Gabriel Feltran (2019) analisa furtos de veículos em São Paulo, observando o percurso dessas "mercadorias" até as fronteiras do Brasil com o Paraguai e a Bolívia, onde são trocados por drogas e armas, que vêm circular nos mercados ilegais paulistanos. Em sua pesquisa sobre segurança e controle em redes de supermercados, Leonardo Ostronof (2018) enfatiza os impactos dos roubos de cargas, destacando estratégias de supermercados e transportadoras para prevenir esses crimes. Diogo Corrêa (2020) explora a dimensão interacional dos roubos, articulando narrativas de assaltantes com categorias analíticas propostas por G. H. Mead (1932; 1934; 1938). Sophia Prado (2020) observa negociações entre jovens assaltantes e vítimas, enfatizando ganhos existenciais aos primeiros, que vivenciam os roubos como momentos de deleite e performance.

Entre as pesquisas específicas sobre assaltos contra instituições financeiras que privilegiam a perspectiva de seus praticantes, há o estudo de Edmilson Lopes Junior (2006), que focaliza as quadrilhas e o caráter instrumental das relações entre assaltantes, e os trabalhos da autora deste texto, que exploram as variadas fases e o caráter sistêmico dessas investidas, a divisão de tarefas entre seus participantes, a racionalidade teleológica que as atravessam (Aquino, 2008), a competência técnica dos assaltantes e "compensações" obtidas nesses roubos (Aquino, 2010a), as relações sociais nas quadrilhas (Aquino, 2010a, 2010b, 2017, 2020), a atuação do Primeiro Comando da Capital-PCC, a maior facção criminal do Brasil, no mercado dos grandes roubos na América do Sul (Aquino, 2019) e os assaltos contra bancos e empresas de guarda valores em que cidades inteiras são tomadas por assaltantes (Aquino, 2020, 2023a, 2023b).

DIFUSÃO DO "NOVO CANGAÇO" E AUMENTO DA LETALIDADE NOS ASSALTOS CONTRA INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Conforme anteriormente assinalado, as ações contra bancos durante os anos 2000 chamavam a atenção pelas táticas de evitação de confrontos armados. Nos anos 2010, entretanto, passaram a predominar assaltos baseados na ostentação de violência física pelas quadrilhas (Aquino, 2023a). Estas ações, consideradas truculentas, passaram a ser registradas em todas as regiões do Brasil, sendo classificadas por jornalistas e populares como "novo cangaço", em alusão a grupos de sertanejos que, na primeira metade do século XX, percorriam a região Nordeste e o norte de Minas Gerais, sitiando e saqueando cidades, vilas e fazendas, confrontando e abatendo forças policiais. Entre estes, o bando liderado por Virgulino Ferreira da Silva, vulgo Lampião, foi o que se tornou mais conhecido em todo o país (Aquino, 2020; 2023a). Embora tais roubos mais truculentos, chamados de "novo cangaço", tenham começado a ser desferidos durante os anos 2000, nos estados do Rio Grande do Norte e Pernambuco (Lopes Júnior, 2006), foi apenas nos anos 2010 que se tornaram frequentes e passaram a ocorrer em todo o Brasil (Aquino, 2020).

Em um estudo para o Banco Central do Brasil, com foco na transição dos bancos comerciais tradicionais para um modelo que privilegia o mercado digital, Mariani et Al (2023) assinalam que, apenas de 2016 a 2021, foram 4.903 agências bancárias fechadas, configurando uma redução de 22% dos estabelecimentos físicos. Nessa pesquisa, verificou-se que os ataques do chamado "novo cangaço" às sedes e equipamentos bancários figuram entre os principais responsáveis pela extinção física de agências. Mariani e sua equipe catalogaram, de 2018 a 2021, 1.396 explosões de bancos, em 775 municípios, de 15 estados brasileiros, localizados nas cinco regiões do país (Mariani et Al., 2022). Tais estatísticas elucidam a dimensão hiperbólica assumida pelo chamado "novo cangaço" como fenômeno social, que constitui a principal modalidade de crime contra o patrimônio público no país, das últimas décadas. Ao provocar fechamentos temporários e definitivos de estabelecimentos bancários, estas ações têm prejudicado economias de vários municípios do país e a rotina de seus habitantes (Aquino, 2020).

Embora os assaltantes aparentem descontrole emocional e suas táticas pareçam rudimentares, as investidas do chamado "novo cangaço" constituem elaboradas operações criminais que utilizam armas modernas e de grosso calibre, veículos potentes, além de diversos acessórios e indumentárias de combatentes. Os participantes destas ações são habilidosos em pontaria e sabem manusear diferentes tipos

de armas, alguns deles se tornam *experts* na fabricação e operação de explosivos (Aquino, 2023b). A truculência observada nestes crimes constitui uma modalidade instrumental de violência, cuja "eficácia simbólica" é um dos seus aspectos marcantes. São *roubos* que produzem grande impacto visual e sonoro, instaurando nas cidades "sitiadas" dinâmicas sociais e psicológicas pautadas por perplexidade e assombro. Forças policiais e moradores são tomados de surpresa e pouco podem fazer para resistir (Aquino, 2023b). Nestas ocorrências, portanto, quadrilhas conciliam truculência e racionalidade, operando usos fortemente "instrumentais" da violência que funciona como linguagem ordenadora destes eventos, sobrepondo-se a outros signos e mediações (Wieviorka, 1997). Equipamentos diversos, junto com vontade e habilidades humanas, formam, portanto, genuínas "redes sociotécnicas" (Akrich et Al., 2006) que conferem a esses roubos a precisão de "sistemas peritos" (Giddens, 1991). As "competências" dos assaltantes também compreendem teatralizações nos comportamentos individuais e coletivos. A chegada triunfante nas cidades exibindo armamento moderno, incêndios de unidades policiais, implosões de agências bancárias e ameaças a moradores são ações vivenciadas como performance (Goffman, 1992). Se considerados rústicos e "descontrolados", os riscos de enfrentarem reações são menores.

Ao adotarem abordagens agressivas, envolvendo armas de grosso calibre e uso de explosivos, os assaltos contra bancos, hoje chamados de "novo cangaço", tornaram-se uma modalidade de crime letal, que difunde pavor e medo nas cidades tomadas como alvo. Tais características desencadeiam a seus participantes perseguições policiais marcadamente violentas e orientadas por anseio de extermínio. Em um levantamento, publicado em junho de 2022 no portal de notícias Uol, verificou-se que, de 2011 a 2022, foram registrados, no Brasil, 16 assaltos contra bancos ou empresas de guarda valores, os quais resultaram em cinco ou mais mortes. O quadro abaixo discrimina as 16 ocorrências identificadas pelo levantamento, listando a quantidade de mortos em cada uma delas, o local e data em que foram registradas.

QUADRO 01: DATAS, LOCAL E QUANTIDADE DE MORTOS POR OCORRÊNCIA DE CASOS - BRASIL (2011-2022)

DATA	LOCAL	NÚMERO DE MORTES
07/12/2018	Milagres-CE	14
06/2/2015	Salvador-BA	12
04/4/2019	Guararema-SP	11
08/4/2018	Águas Belas-PE	11
26/02/2011	Lauro de Fretas-BA	10
02/9/2019	Girau do Ponciano-AL	9
22/2/2014	Itamonte-MG	9
05/5/2019	Cocau-PI	9
28/9/2019	Padre Carvalho-MG	9
16/10/2015	Sento Sé-BA	9
28/6/2021	Nova Bandeirantes-MT	9
08/12/2021	Novo Orixás-GO	8
06/3/2020	Paraí-RS	7
28/2/2018	Campinas-SP	7
03/6/2022	Miranorte-TO	6
30/8/2021	Araçatuba-SP	5

Fonte: Portal Uol, Ações de 'novo cangaço' tiveram ao menos 197 mortes, aponta levantamento. 6/6/2022.

QUADRO 02: SÍNTESE DO QUANTITATIVO DE MORTES NAS OCORRÊNCIAS

Soma de mortes	215
Assaltantes e suspeitos	188
Transeuntes e Reféns	17
Profissionais da Segurança Pública	10

Fonte: Portal Uol, Ações de 'novo cangaço' tiveram ao menos 197 mortes, aponta levantamento. 6/6/2022.

Das 16 ocorrências com cinco ou mais mortes catalogadas no período de janeiro de 2011 a junho de 2021, sete ocorreram na região Nordeste, seis no Sudeste, uma no Sul, uma no Norte e uma no Centro-Oeste. Apesar de uma maior concentração nos estados do Nordeste e do Sudeste, as ocorrências do chamado "novo cangaço" com desfecho trágico foram registradas nas cinco regiões do Brasil. Verifica-se a soma de 197 óbitos nos casos acima elencados, dos quais 170 são de assaltantes ou de suspeitos de participação em assaltos, 17 são de pessoas tomadas como reféns por quadrilhas ou que transitavam nas proximidades dos locais onde ocorreram assaltos, e dez são de profissionais da Segurança Pública. Estes números apontam para uma elevada letalidade nos assaltos a bancos que foi intensificada, a partir da segunda metade do decênio de 2010-2020. Embora também demonstrem que as quadrilhas e suas estratégias de abordagens são, de fato, mortíferas, o que mais chama a atenção nos dados acima expostos é a elevada quantidade de assaltantes ou suspeitos mortos por policiais, em diversos estados (170 das 197 mortes). Tais números expõem a necessidade de investigar as circunstâncias em que tantas mortes se efetivam. A aniquilação de assaltantes e suspeitos tem sido tratada como mera contingência da atividade policial. Investigações rigorosas de violências e extermínios perpetrados por forças de segurança pública tem ocorrido apenas quando irregularidades e excessos são gritantes.

No dia 31 de outubro de 2021, uma ocorrência em Varginha, no Estado de Minas Gerais, localizado na região Sudeste do Brasil, deu visibilidade a crimes e atrocidades de equipes policiais contra supostos assaltantes. Na ocasião, 26 suspeitos de estar planejando roubos contra bancos do sul mineiro foram executados por agentes da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Militar. Na versão apresentada à imprensa, representantes destas corporações afirmaram que os suspeitos teriam disparado contra as equipes policiais, em dois sítios onde estariam hospedados, ambos localizados no Município de Varginha. Tais narrativas "oficiais", entretanto, suscitaram desconfianças e pedidos de investigações pelo Ministério Público, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais e ONGs atuantes nas pautas dos Direitos Humanos. Não tendo sobrevivido nenhum dos supostos assaltantes, os relatos dos policiais envolvidos no caso se tornaram uma espécie de "versão única" e autovalidada. Causou estranheza uma "quadrilha perigosa" ter sido integralmente abatida sem conseguir ferir ou matar nenhum policial, mesmo dispondo de armamentos de grosso calibre, munições e explosivos. Alegando a necessidade de socorro aos feridos, no referido enfrentamento armado, agentes da PM-MG, antes da chegada da Perícia Forense,

alteraram os cenários da chamada "cena do crime" nos dois sítios onde teriam se dado os confrontos. Acionada para investigar as 26 mortes em Varginha, a Polícia Federal, elaborou um extenso relatório, elucidando diversas ilegalidades cometidas pelos profissionais de segurança pública envolvidos no caso e indiciou 39 agentes (23 do grupo de elite da PRF e 16 do Batalhão de Operações Especiais-BOPE da PM) por homicídio qualificado, tortura e fraude processual. Atualmente os profissionais de segurança pública indiciados aguardam o fim dos trabalhos investigativos e as possíveis condenações judiciais aos crimes pelos quais estão sendo investigados. O material apresentado pela Polícia Federal, depois de mais de um ano de investigações, é de grande relevância para elucidar irregularidades e excessos que têm se mostrado recorrentes na atuação de polícias de vários estados no combate aos assaltos contra bancos. Ao contrário de outras episódios acentuadamente letais, em que a dimensão de execução sumária é prontamente identificada e denunciada pelos ativismos em direitos humanos e por veículos de mídia, sendo devidamente designados como "chacinas", os extermínios de "assaltantes de bancos" têm sido noticiados a partir de terminologias, classificações e enquadramentos que, ao invés de lhes dar visibilidade e propiciar as devidas mobilizações e denúncias, induzem à percepção destas mortes como meros efeitos colaterais de operações policiais regulares ou corriqueiros desdobramentos de investidas criminosas audaciosas. Em um país onde segmentos numericamente expressivos da população acreditam que "bandido bom é bandido morto", a aniquilação de homens que fazem cerco a cidades, subjugam populações e atacam polícias, em muitos contextos, passam "providencialmente" despercebidas.

No primeiro semestre deste ano, uma tentativa de roubo contra uma empresa de guarda valores no Estado do Mato Grosso também chamou a atenção pelos resultados letais, foram quase vinte mortos. O caso foi registrado no dia 9 de abril no município de Confresa, que tem cerca de 40 mil habitantes. Na ocasião, a quadrilha provocou consideráveis danos ao patrimônio público, invadiu o Quartel Militar e produziu um incêndio no local, além de destruir o transformador de energia da cidade, para dificultar a comunicação entre policiais e impedir a transmissão de imagens dos assaltantes pelas câmeras de segurança. Depois de demolir parte do muro da empresa de guarda valores que seria roubada e de tentar implodir o cofre do estabelecimento, os assaltantes foram interceptados por um dispositivo de segurança, que disparou jatos de gás, impedindo a efetivação do assalto (Aquino, 2023c). Tais ofensivas intempestivas do bando, desencadearam a "operação Canguçu", uma força-tarefa

de busca e apreensão que durou 38 dias e envolveu efetivos policiais de cinco estados (Mato Grosso, Tocantins, Goiás, Pará e Minas Gerais), mobilizando um contingente de mais de 300 profissionais de segurança pública.

Devido às grandes extensões de áreas rurais e florestas nas proximidades de Confresa, a operação Canguçu foi anunciada em diversas mídias como uma "caçada", termo usado principalmente em referência ao abate de animais silvestres por homens armados, seja com fins de alimentação e sobrevivência material ou meramente recreativo. Tendo ensejado 13 confrontos armados entre policiais e bandidos em fuga, a operação Canguçu resultou em cinco prisões e 18 mortes de assaltantes, configurando uma atuação policial marcadamente letal. No dia seguinte ao fim da chamada "caçada", ao invés dos participantes passarem por interrogatórios com fins de elucidar contextos em que os assaltantes foram abatidos – já que não havia videomonitoramento nas regiões onde houve buscas e confronto armado entre fugitivos e policiais –, o Quartel do Comando Geral de Confresa concedeu medalhas de honra ao mérito aos policiais daquele município mobilizados para a "Operação Canguçu" e, na mesma semana, a Câmara Municipal de Paraíso, cidade tocantinense que enviou reforços para a "caçada", também homenageou os policiais envolvidos na operação.

Tamanha condescendência ou celebração de violências efetuadas por forças de segurança pública, envolvendo perseguições a assaltantes do chamado "novo cangaço", não constitui um caso isolado. São recorrentes declarações de prefeitos e governadores em apoio a equipes policiais em situações, cujos excessos em suas atuações são evidentes e ganham repercussão midiática. No caso em que a PM e a PRF apresentaram narrativas fraudulentas sobre a operação que resultou em 26 mortes em Varginha, em 2021, o governador Romeu Zema parabenizou a Polícia Militar e a Polícia Rodoviária Federal, alardeando que "em Minas a criminalidade não tem vez". Em 2019, quando a PM paulista matou, em um confronto, 11 homens que tentaram assaltar uma agência bancária, em Guararema, João Dória, governador de São Paulo no período, homenageou os policiais que participaram da ação com o prêmio "Polícia nota 10" e os congratulou "por mandar para o cemitério esses 11 bandidos". Em dezembro de 2018, uma tentativa de assalto contra duas agências bancárias em Milagres, no Ceará, desencadeou um embate armado entre polícia e quadrilha, que resultou nas mortes de oito assaltantes e seis reféns. Na ocasião, o então governador do Estado, Camilo Santana, em entrevistas sobre a tragédia, avalizou o desempenho da polícia no caso e lançou a suspeita de que todos mortos no confronto faziam parte da quadrilha, hipótese que as

investigações vieram negar. Considerando que os gestores mencionados são políticos de carreira interessados em apoio popular para eleições e reeleições, inteirados sobre temas e posicionamentos propulsores de aprovações e rejeições no campo da segurança pública, as referidas falas não teriam se tornado públicas se estes personagens não estivessem certos de sua concordância com visões e valores de vastos segmentos da sociedade, senão a maioria dos votantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É interessante observar-se que as mesmas performances de quadrilhas do chamado "novo cangaço" que garantem a rendição das vítimas e a obstrução da atuação policial, também, produzem, no campo das moralidades e das subjetividades, sobretudo em pessoas que tiveram suas cidades sitiadas, a aceitação e até mesmo o anseio pelo abate dos assaltantes. Os modos de abordagens de alvos impactantes e barulhentos, acionados por estas quadrilhas, conforme assinalado neste texto, impactam a saúde mental de moradores de cidades pequenas e médias atacadas, tendo sido registradas diversas agressões e mortes de reféns.

Os assaltos contra bancos, caracterizados por abordagens truculentas e que se tornaram predominantes a partir dos anos 2010, têm, portanto, difundido um acintoso anseio punitivo, manifestado como demanda social por resposta às atuações audaciosas de quadrilhas. Tamanha comoção costuma ser tomada por equipes policiais, que se sentem insultadas e atacadas nas ocasiões destes roubos, como uma "licença moral" para a aniquilação dos assaltantes. Mesmo matanças como a que ocorreu em Varginha em 2021 – que, após a publicação do relatório da Polícia Federal, passou a ser designada pelo termo "chacina" em veiculações midiáticas e está se encaminhando para o julgamento e punição dos acusados – não costumam ter a mesma repercussão de outras chacinas policiais, como a da favela do Jacarezinho no Rio de Janeiro, também ocorrida em 2021, cujas vítimas não tinham envolvimento com atividades criminais. No Brasil, persiste forte a crença de que "bandido bom é bandido morto". Deste modo, homens que invadem cidades em bandos, fazem reféns, destroem patrimônio público e disseminam medo, convertem-se em "desmerecidos" e "condenados" na escala normativa dos que relativizam o extermínio de pessoas estigmatizadas e consideradas "perigosas" por forças policiais.

As quantidades elevadas de mortes em assaltos contra bancos a partir dos anos 2010, também, expressam a nacionalização de um

padrão de atuação exterminador adotado pelas polícias nas periferias do Rio de Janeiro, desde meados dos anos de 1980, quando se consolidaram o tráfico de drogas e as facções criminais nas favelas cariocas. Nas duas últimas décadas, a letalidade na atuação policial se tornou expressiva em todas as regiões do país. Esse perfil mais violento das forças de segurança pública, junto com modos de abordagens de alvo mais truculentos adotados por quadrilhas de assaltantes de bancos, multiplicou as mortes decorrentes destes crimes. Ademais, as dezenas de óbitos ensejados pelas ações do chamado "novo cangaço" e, sobretudo, pela repressão policial a estes crimes, chamam a atenção para um quadro mais geral de negação da cidadania e das prerrogativas do Estado de Direito promovidas por forças de segurança pública no Brasil.

Os dados apresentados e a discussão desenvolvida neste capítulo evidenciam a relevância de ordenamentos e regulações para perseguições aos suspeitos de cometer crimes no país. Tendo em mente a elevada incidência de mortes na repressão policial aos assaltos contra bancos, mostra-se urgente a necessidade de forças de segurança aperfeiçoarem saberes e modos de atuação, permitindo a dimensão intelectual e investigativa de seu trabalho se sobrepor ao uso da força e ao abate de suspeitos. A banalização de matanças e extermínios promovidos por agentes do Estado tornou-se uma ferida aberta e jorrante no seio da jovem e promissora democracia brasileira.

BIBLIOGRAFÍA

Akrich, Madeleine; Callon, Michel y Latour, Bruno (Eds.) (2006). *Sociologie de la traduction: textes fondateurs*. Paris: Presse des Mines.

Aquino, Jania Perla Diógenes (2023a). Abordagens truculentas e domínio de cidades brasileiras em assaltos contra bancos mediante planejamento minucioso. *Sociologias*, *25*, 1-34.

Aquino, Jania Perla Diógenes (2023b). Atracos a bancos mediante dominio de ciudades pequeñas y medianas en Brasil. *Espacio Abierto*, *32*, 134-152.

Aquino, Jania Perla Diógenes (2023c). Tentativa frustrada de assalto em Confresa-MT mostra a relevância das estratégias prevenção. *Boletim Fonte Segura*. São Paulo, p. 8, 16 jun.

Aquino, Jania Perla Diógenes (2022). Novo Cangaço: conexões com outros mercados Ilegais e desafios a segurança pública - *Boletim Fonte Segura*, São Paulo, 10 ago. 2022

Aquino, Jania Perla Diógenes (2020). Saiba o que mudou nos roubos a bancos nas últimas décadas. *Boletim Fonte Segura*, São Paulo, p. 1 - 4, 11 dez.

Aquino, Jania Perla Diógenes (2019). Pioneiros: o PCC e a Especialização no Mercado dos Grandes Roubos. *Journal of Illicit Economies and Devolpment*, *1*(2). DOI: https://doi.org/10.31389/jied.34

Aquino, Jania Perla Diógenes (2017). Subvertendo o Código Penal e Monogamia: Arranjos afetivos e familiares envolvendo praticantes de assaltos contra instituições financeiras. *Dilemas, 10*(1), 84-111.

Aquino, Jania Perla Diógenes (2010a). *Príncipes e Castelos de Areia: Um estudo da performance nos grandes roubos*. São Paulo: Biblioteca 24 horas.

Aquino, Jania Perla Diógenes (2010b). Redes e Conexões Parciais nos Assaltos contra Instituições Financeiras. *Dilemas, 10*(3), 74-100.

Aquino, Jania Perla Diógenes (2008). Performance e Empreendimento nos Assaltos contra Instituições Financeiras. *Antropolítica, 2*, 139-158.

Best, Joel y Luckenbill, David. F. (1982) *Organizing deviance*. Nova Jersey: Prentice-Hall.

Biondi, Karina (2010). *Junto e misturado: uma etnografia do PCC*. São Paulo: Terceiro Nome.

Caminhas, Diogo A. (2018). *Perdeu, perdeu, isso é um assalto: uma análise dos processos de decisão, planejamento, execução e uso da força nos roubos em Belo Horizonte*. [Tese de doutorado em Sociologia]. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Caminhas, Diogo A. y Beato, Cláudio (2020). "Todo ladrão vai trabalhar com a sua mente": O uso da força e de armas nos assaltos em Belo Horizonte, Minas Gerais. *Dilemas*, *13*(3) 645-667.
Cloward, Richard A.; Ohlin, Lloyd E. (1960). *Delinquency and opportunity*. Nova York: Free Press.
Cohen, Lawrence y Felson, Marcus (1979). Social change and crime trends: a routine activities approach. *American Sociological Review*, *44*, 88-100.
Cornish, Derek y Clark, Ronald (1985). "Modeling offenders decisions": a framework for research and policy. En: Tonry, M.; Morris, N. (Orgs.). *Crime and justice.* Chicago: University of Chicago Press.
Corrêa, Diogo S. (2020). Adotando o ponto de vista do outro: Mead, o assalto e a empatia tática. *Dilemas, 13*(3), 591-614.
Einstadter, Werner J. (1966). *Armed robbery: a career study in perspective*. Berkeley, PhD Thesis, University of California.
Feltran, Gabriel de Santis (2018). *Irmãos, uma história do PCC.* São Paulo: Companhia das Letras.
Feltran, Gabriel de Santis (2019). (Il)licit economies in Brazil: an ethnographic perspective. *Journal of Illicit Economies and Development*, *10*(1), 145-154.
Giddens, Anthony (1991). *As consequências da modernidade.* São Paulo: Editora da Unesp.
Gill, Martin (2001). The craft of robbers of cash-in-transit vans: crime facilitators and the entrepreneurial approach. *International Journal of the Sociology of Law*, *29*(3), 277-291.
Gill, Martin (2000). *Commercial robbery: offenders perspectives on security and crime prevention*. Londres: Blackstone Press.
Goffman, Erving (1992). *A representação do eu na vida cotidiana.* Petrópolis: Vozes.
Grillo, Carolina C. (2013). *Coisas da vida no crime: tráfico e roubo em favelas cariocas*. [Tese de doutorado em Ciências Humanas]. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
Grillo, Carolina C. y Martins, Luana A. (2020). Indo até o problema: roubo e circulação na cidade do Rio de Janeiro. *Dilemas*, *13*(3), 565-590.
Jacobs, Bruce (2013). The manipulation of fear in carjacking. *Journal of Contemporary Ethnography*, v. 45, n. 5, p. 523-544.
Jacobs, Bruce (2012). Carjacking and copresence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, v. 49, n. 4, p. 471-488.
Katz, Jack (1988). *Seductions of crime: moral and sensual aspects of doing evil*. Nova York: Basic Books.

Letkemann, Peter (1973). *Crime as work.* Nova Jersey: Prentice-Hall.
Lima, William S (2001). *Quatrocentos contra um: uma história do Comando Vermelho*. São Paulo: Labor Texto, 2nd ed.
Lindergaarden, Marie R.; Bernasco, Wim; Jacques, Scott (2015). Consequences of expected and observed victim resistance for offender violence during robbery events. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, v, 52, n. 1, p. 32-61.
Linger, Daniel T (1992). *Dangerous encounters.* Stanford: Stanford University Press.
Lopes Júnior, Edmilson (2006). Cangaceiros viajam de Hilux: as novas faces do crime organizado no Nordeste do Brasil. *Cronos*, v. 7, n. 2, p. 353-372.
Luckenbill, David (1981). Generating compliance: the case of robbery. *Journal of Contemporary Ethnography*, v. 10, n. 1, p. 25-46.
Mariani, Lucas A. et Al. Banks' Physical Footprint and Financial Technology Adoption. Work Paper Series. Brasília: Banco Central do Brasil, March, 2023. Link: https://www.bcb.gov.br/pec/wps/ingl/wps576.pdf
Martins, Luana.; Corrêa, Diogo.; Feltran, Gabriel (2020). Apresentação do dossiê Roubo, Violência e Cidade. *Dilemas*, v. 13, n. 3, p. 669-690.
Matthews, Roger (2002). *Armed robbery*. Devon: Willan, 2002.
Matthews, Roger (1996). *Armed robbery: two police responses. Crime detection and prevention.* Series paper n. 78. Londres: Home Office Police Research Group.
Mccluskey, John (2013). A comparison of robbers use of physical coercion in commercial and street robberies. *Crime & Delinquency*, v. 59, n. 3, p. 419-442.
Mead, George (1938). *The philosophy of the act*. Chicago: University of Chicago Press.
Mead, George (1934). *Mind, self, and society: from the standpoint of a social behaviorist*. Chicago: University of Chicago Press.
Mead, George (1932). *The philosophy of the present.* La Salle: Open Court, 49.
Normandeau, André (1968). *Trends and patterns in crimes of robbery.* Dissertação (Mestrado em Criminologia) – University of Pennsylvania, Philadelphia.
Ostronoff, Leonardo J. (2018). Vigilância, controle e tecnologia: um estudo sobre o setor supermercadista em São Paulo. *Mediações – Revista de Ciências Sociais*, v. 23, p. 127-140.
Paes-Machado, Eduardo; Levenstein, Charles (2004). I'm sorry everybody, but this is Brazil: armed robbery on the buses in Brazilian cities. *British Journal of Criminology*, v. 44, n. 1, p. 1-14.

Paes Machado, Eduardo.; MALTEZ, Juliana Campos. A segurança quotidiana contra roubos de telefones celulares. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social,* v. 17, p. 1-27, 2024.

Paes-Machado, Eduardo; Nascimento, Ana (2014). Conducting danger: governance, networks, and layperson security intelligence among taxi drivers. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, v. 38, n. 1, p.1-22.

Paes-Machado, Eduardo; Nascimento, Ana (2011). Bank employees don't go to heaven: processes of victimization of bank employees for violent crimes. *In*: Hutcherson, A. (ed.). *Psychology of victimization*. Nova York: Nova Science Publishers.

Paes-Machado, Eduardo; Nascimento, Ana (2006). Bank money shields: work-related victimisation, moral dilemmas and crisis in the bank profession. *International Review of Victimology*, v. 13, n. 1, p. 1-25.

Paes-Machado, Eduardo; Riccio-Oliveira, Maria Angélica (2009). O jogo de esconde-esconde: trabalho perigoso e ação social defensiva entre motoboys de Salvador. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 1, p. 91-106.

Paes-Machado, Eduardo; Viodres Inoue, Sílvia (2017). Perception of fear and coercive management of victims of intercity bus robberies. *Criminology & Criminal Justice*, v. 17, n. 2, p. 22-39.

Paes-Machado, Eduardo; Viodres Inoue, Sílvia (2015). O lado sombrio da estrada vitimização, gestão coercitiva e percepção de medo nos roubos a ônibus interurbanos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 1, p. 9-30.

Prado, Sophia (2020). Vivendo o roubo: Um momento de adrenalina, deleite e performance, Minas Gerais. *Dilemas*, v. 13, n.3, p. 669-690.

Sutherland, Edwin (1937). Profissional thief. Chicago: University of Chicago Press, 61.

Sykes Gresham; Matza, David (2008). Técnicas de neutralización: una teoría de la delincuencia. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, p. 163-170, 62.

Tark, Jungyeon; Kleck, Gary (2004). Resisting crime: the effects of victim action on the outcomes of crime. *Criminology*, v. 20, n. 2, p. 89-116.

Tedeschi, James; Felson, Richard (1994). *Violence, aggression, and coercive actions.* Washington: American Psychological Association.

Wieviorka, Michel (1997). O novo paradigma da violência. *Tempo Social*, v. 9, n. 1, p. 5-41.

Wright, Richard; Decker, Scott (1997). *Armed robbers in action*. Boston, Northeastem University Press.

LA VIOLENCIA ESTATAL Y TERRITORIAL EN EL URUGUAY CONTEMPORÁNEO

Luciana Scaraffuni

INTRODUCCIÓN

Este capítulo parte de la idea de que la seguridad constituye una preocupación histórica para la sociedad uruguaya desde la transición democrática a comienzos de los años ochenta hasta nuestros días. Sin embargo, la forma en que el Estado gestiona la seguridad territorial en barrios altamente precarizados se orienta más a dar visibilidad —o incluso espectacularidad— al "policiamiento" que a abordar los problemas estructurales que configuran las experiencias de precariedad en estas comunidades.

Debe considerarse que el estudio de la violencia en América Latina presenta características particulares que muchas veces no se ajustan a los marcos teóricos y metodológicos desarrollados desde el Norte Global. En un volumen recientemente editado, titulado *Police and State Crime in the Americas*, los compiladores identifican tres desafíos clave para el análisis de la violencia en la región: el predominio de marcos epistemológicos provenientes del Norte Global, un sesgo persistente hacia enfoques positivistas, y la escasa implicación crítica de la criminología y las ciencias sociales en el examen del poder y la violencia estatal (Gascón et Al., 2024). A lo largo de la obra, se enfatiza la necesidad de promover un intercambio más dinámico y menos jerárquico entre investigadores/as de las Américas, así como de desarrollar enfoques metodológicos más profundos e innovadores que permitan captar la complejidad de la violencia estatal en la práctica,

contribuyendo así a una comprensión situada del poder estatal, el crimen y la violencia (Gascón et Al., 2024).

Las ciencias sociales han abordado desde hace tiempo al Estado como objeto de estudio, apareciendo incluso en las etnografías clásicas desde Malinowski en adelante, aunque a menudo como actor secundario. Sin embargo, la academia ha tendido a naturalizar la figura del Estado como sujeto de análisis político, sin preguntarse con suficiente profundidad qué es el Estado ni cómo opera concretamente en territorios marcados por la precariedad.

En este sentido, proponemos cuestionar la visión rígida del Estado como una entidad puramente racional, administrativa y política, supuestamente orientada a la gestión de la seguridad. Por el contrario, entendemos necesario profundizar en las formas en que el Estado negocia, colisiona y coexiste con actores no estatales y con formas alternativas de gobernanza en los márgenes urbanos. Una de nuestras líneas de investigación ha sido precisamente la exploración de las distintas prácticas y políticas que configuran lo que comúnmente se denomina "violencia estatal". Esta no puede reducirse a la presencia o ausencia del Estado, ni atribuirse únicamente a su debilidad, sino que debe analizarse como efecto de los modos específicos en que el Estado se configura, de sus interacciones con actores no estatales y de cómo estas dinámicas son vividas por quienes más padecen sus efectos.

Analizar la violencia estatal implica también reconocer los desafíos teóricos y empíricos que conlleva. Requiere asumir que el Estado es una entidad compleja, ambivalente y heterogénea —a veces simultáneamente presente y ausente—, especialmente en aquellos espacios que Das y Poole (2004) han conceptualizado como "los márgenes". Estos espacios marginales, a su vez, interpelan la mirada tradicional sobre el Estado como institución racional productora de legalidad y orden (Paternain y Scaraffuni, 2023).

Desde una perspectiva crítica, buscamos aportar al análisis de la violencia estatal, en particular aquella ejercida a través de las fuerzas policiales en contextos de alta precariedad, como el barrio Marconi de Montevideo, donde venimos desarrollando nuestro trabajo de campo. Una dimensión clave de esta problemática es la compleja dinámica relacional entre la policía y los/as jóvenes, una relación que ha sido poco explorada en la investigación académica uruguaya. Aunque estudios cualitativos recientes han abordado las lógicas de la precariedad y su vínculo con el Estado (Filardo y Merklen, 2019), siguen siendo escasas las investigaciones en profundidad sobre la violencia policial y sus efectos en las dinámicas sociales (Paternain y Scaraffuni, 2023; Scaraffuni y Paternain, 2023).

Considerando la vasta literatura sobre violencia estatal —y en particular violencia policial— en América Latina (Pita, 2010; Frederic et Al., 2013; Glanc y Glanc, 2013; Melotto, 2013; Garriga Zucal, 2016; Rodríguez Alzueta, 2020), este trabajo pretende aportar algunas reflexiones para enriquecer el debate sobre la seguridad, el Estado y la conflictividad social en los márgenes urbanos.

EL ESTADO URUGUAYO Y EL ABORDAJE DE LAS VIOLENCIAS

En el contexto latinoamericano, Uruguay ha ocupado un lugar positivo en materia de violencia y criminalidad. Junto con países como Chile y Costa Rica, se ha caracterizado por sus bajas tasas de criminalidad. Sin embargo, desde la perspectiva doméstica, el problema del delito viene calando hondo desde hace por lo menos tres décadas. A partir de la segunda mitad de los noventa, los robos con violencia (rapiñas) —incluso durante 1997 y 1998 los homicidios—, comenzaron a ser fuente de reacciones sociales y políticas. Más tarde, la crisis socioeconómica de 2002 reconfiguró el entramado social, alteró las claves de vida y profundizó todas las desigualdades, impactando sobre el aumento del delito predatorio y la expansión de redes de ilegalidad, en particular el narcotráfico. Aún bajo las benevolentes miradas externas, Uruguay acumuló tempranamente importante cantidad de factores de riesgo para la reproducción del delito: porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan, altos niveles de segregación territorial, infantilización de la pobreza, cantidad de armas de fuego en manos de la población, altas tasas de prisionización, delitos bajo modalidades de violencia, etc.

Con la recuperación de la economía y el cambio de signo político en 2005, el país asistió a un proceso distinto: el problema del delito comenzó a tener una importante centralidad política, los medios de comunicación jugaron un papel amplificador cada vez más sofisticado, las políticas públicas comenzaron a estar más exigidas (por esos años, hubo ajustes importantes en las formas de registrar y medir la criminalidad). Si bien el delito –medido por denuncias y encuestas de victimización- mantuvo niveles estables, las dinámicas sociopolíticas de esos años introdujeron cambios importantes en las representaciones y las subjetividades, al punto que, por primera vez, en 2009 un porcentaje mayoritario de la población identificó a la inseguridad como el principal problema. Un país que veía crecer su economía y que mejoraba en su desempeño social, pero que al mismo tiempo asistía al aumento de la criminalidad (al menos, según los relatos mediáticos y políticos predominantes), tuvo que ajustar

sus respuestas políticas y sus interpretaciones sobre un fenómeno que ya no admitía lecturas lineales.

El punto de quiebre se dio en el 2012, al producirse un salto en la tasa de homicidios, cuyo pico más alto fue en 2018, y que en los últimos años ha mantenido el promedio de la tendencia negativa. En poco tiempo, uno de los países más seguros de la región alteró sus tendencias y cayó en la bolsa de los países atrapados por la "paradoja latinoamericana", es decir, por una realidad que combina mejoras sociales y económicas, pero también aumento de los delitos y las violencias (Bergman, 2023). Sin embargo, Uruguay siempre ha sido un problema a la hora de obtener un encuadre interpretativo en estos asuntos: a mediados de los noventa hubo muchas advertencias sobre los factores de riesgo, luego no faltaron voces que señalaban el caso uruguayo como de "alta victimización con bajas tasas de homicidios", hasta que esa línea también se quebró. Ahora la frontera de nuestra excepcionalidad se ubica en las capacidades institucionales para resistir la penetración del narcotráfico y mantener a raya los complejos embates de la gobernanza criminal. Aunque las advertencias y las preocupaciones no son nuevas, se escuchan con otra fuerza en la conversación académica y política. ¿Qué ha pasado en verdad con la realidad uruguaya? ¿Cuáles son sus claves más significativas? ¿Estamos dispuestos a leer esos fenómenos por fuera de las coordenadas condicionantes de las desigualdades estructurales? Los discursos que se han construido y las respuestas políticas y las acciones estatales que se han ensayado, ¿nada explican el agravamiento de los problemas?

Hay dos aspectos centrales para comprender estas nuevas dinámicas. En primer lugar, hay que considerar el peso de las realidades socioeconómicas en los territorios más vulnerables. El listado de problemas es conocido y parece inamovible: pobreza, indigencia, ausencia de sustentos elementales para el bienestar, precariedad laboral extrema, carencia de oportunidades y medios para poder responder a la explosión de expectativas y pautas de consumo, dificultades para una socialización más allá de las fronteras inmediatas. Generaciones enteras que han vivido en la precariedad, en tensión constante con el Estado, más allá de los aportes de las políticas sociales que han mitigado muchas urgencias y han sido canales de reconocimiento. En muchos territorios, las economías ilegales y las violencias de distinto tipo se han ido retroalimentando.

Sin embargo, sostenemos que las violencias en los territorios no siempre son inherentes a los negocios ilegales o a las disputas territoriales. También entran en juego otras formas de interacciones que desembocan en venganzas y violencias sin motivaciones aparentes. Más que cuestiones instrumentales, las violencias encarnan relaciones,

procesos, conflictos y fronteras (Antillano, 2018). Mirar allí es clave para romper esos relatos cerrados que provienen habitualmente de los espacios institucionales de poder. En ese sentido, se vuelve fundamental comprender los lazos de solidaridad que moldean las relaciones sociales (de nuevo, las fronteras entre lo legal y lo ilegal son difusas), mapear la trama de instituciones públicas y privadas que puedan sostener acciones con arraigo, y activar los esfuerzos y las capacidades de organización colectiva. Los territorios vulnerables son de altísima complejidad, y siempre están vinculados con dinámicas estructurales más generales y con sordas disputas políticas que estamos lejos de entender a cabalidad.

En segundo lugar, el Estado uruguayo —que ha jugado un papel configurador del proceso social a lo largo de muchas décadas— ha experimentado profundas mutaciones. Así, las violencias territoriales no pueden entenderse sin un análisis robusto de la presencia/ausencia del Estado en todos sus niveles. En ese sentido, las políticas sociales han sido decisivas para contener los elementos más extremos de las situaciones de vulnerabilidad. Como bien han señalado Filardo y Merklen, los avances en las políticas sociales entre 2005 y 2019 han sido más que significativos, aunque para miles de uruguayos las condiciones de vida fueran inaceptables (Filardo y Merklen, 2019). Además, estudiar lo que el Estado ha hecho —y cómo lo ha hecho— para responder a la cuestión social, es otra de las dimensiones importantes. A veces, las propias políticas sociales perturban e inestabilizan los lazos sociales, al punto que sus focalizaciones terminan reproduciendo estigmas y procesos de descalificación social. A la luz de lo que ha ocurrido en estos últimos años, los desafíos que se presentan para las políticas sociales son todavía más significativos, pues el trabajo precario (cuando hay trabajo) y la consolidación de redes ilegales en los territorios exigirán respuestas de política pública de un alcance mayor.

Por si fuera poco, la acción autónoma y a distancia de los cuerpos policiales modifican los intercambios e impactan sobre las redes de solidaridad. Habitualmente se señala que, para países como el Uruguay, la presencia de la Policía en los territorios ha sido muy importante para contener la expansión de las organizaciones criminales. Dispositivos, procedimientos e intervenciones han permitido que las lógicas de la ilegalidad no escalen a límites que luego ya no pueden controlar. No debe subestimarse este argumento. Sin embargo, tampoco hay que aceptarlo sin más reflexiones, ya que las ambiguas y complejas relaciones entre las clases populares con la Policía han implicado rediseños de los modelos de intervención policial, pero nada de ello ha impedido la expansión del narcotráfico, el aumento de la

violencia institucional y, en definitiva, la degradación de un orden público que termina reforzando los procesos de segregación. ¿Cuánto ha influido la lógica cotidiana del trabajo policial en estos espacios, al punto de retacear las capacidades de integración que promueven las políticas sociales? Discriminación, hostigamiento, segregación punitiva y encierro son las respuestas que han encontrado miles de jóvenes varones de nuestras periferias urbanas. ¿Cómo ha contribuido la lógica predominante de la gestión policial y la política criminal a profundizar las dinámicas de exclusión y violencia?

LA AMBIVALENCIA DEL ESTADO EN LOS TERRITORIOS AL MARGEN

La academia ha tendido a dar por sentada la figura del Estado, tanto como sujeto de práctica política como de análisis, sin examinar críticamente qué es el Estado ni cómo opera en territorios específicos. Estudiar el accionar del Estado en un lugar como el barrio Marconi de Montevideo nos ha obligado a interrogar las prácticas que despliega en zonas altamente precarizadas.

Cuando comenzamos nuestra investigación en 2021, buscamos centrarnos en cómo opera la policía en dicho territorio, cuestionando sus acciones y explorando la relación entre la estigmatización social y las intervenciones violentas por parte de las fuerzas de seguridad. Las zonas con peores indicadores sociales y económicos suelen ser también espacios marcados por diversas formas de violencia, estigmatización y rotulación (Kessler y Dimarco, 2013; Bolaña, 2016; Álvarez, 2017).

Las acciones policiales están estrechamente vinculadas a las demandas sociales y a las representaciones mediáticas de seguridad e inseguridad—tema que hemos logrado abordar en otros proyectos de investigación. Estos estudios revelaron una fuerte conexión entre la estigmatización social—particularmente hacia jóvenes—y la legitimación de prácticas violentas por parte de las fuerzas de seguridad. Nuestra investigación etnográfica (2021–2023) en el barrio Marconi profundiza en esta línea, lográndo enfocar específicamente en la violencia policial en el territorio.

En los márgenes urbanos, las interacciones entre fuerzas policiales y los diversos grupos poblacionales -en especial la población juvenil- están marcadas por un trato desigual y violento, como han demostrado diversos estudios (Fassin, 2013). Una investigación de 2015 sobre violencia policial en Montevideo, realizada por organizaciones de derechos humanos en conjunto con el ámbito académico, ofreció evidencia sustantiva de los conceptos de “sospecha metódica”

y "selección criminalizante" tanto de personas como de territorios. El estudio confirmó lo que la literatura venía señalando desde hacía tiempo: los principales destinatarios de la violencia física, la vigilancia constante y el control territorial son jóvenes, varones, pobres de la periferia urbana. Este patrón fue observado con claridad en Uruguay en ese momento (Mosteiro et Al., 2016), y podemos afirmar que persiste hasta hoy.

Partiendo de esto, sostenemos que para analizar el accionar del Estado en este territorio específico, nos apoyamos en la noción del Estado actuando sobre sus márgenes, tal como fue explorada etnográficamente por las antropólogas Veena Das y Deborah Poole (2004), y más recientemente aplicada al contexto latinoamericano por sociólogos y antropólogos como Javier Auyero y Katherine Sobering (2021). Estos espacios marginales desafían las perspectivas académicas conservadoras que conceptualizan al Estado como una entidad puramente racional encargada de crear y hacer cumplir las leyes (Paternain y Scaraffuni, 2023).

Como sostiene Michel-Rolph Trouillot (2011), comprender al Estado requiere enfoques etnográficos capaces de captar su fluidez y de reconocer los efectos tangibles de sus procesos y prácticas en territorios específicos. Estos efectos incluyen el "efecto de legibilidad"—la producción de clasificaciones, serializaciones y regulaciones sobre las comunidades—y el "efecto de espacialización"—el establecimiento de fronteras internas y externas dentro de los territorios. Estas dinámicas adquieren especial relevancia frente a declaraciones del ministro del Interior uruguayo Nicolas Martinelli (2023-2025) del periodo de gobierno anterior, quien presentó como una "buena noticia" el hecho de que los homicidios se concentren en determinados barrios de Montevideo, entre ellos Marconi.

Sobre este marco conceptual, proponemos concebir al Estado como un conjunto de prácticas y procesos (Trouillot, 2011), subrayando la necesidad de un análisis profundo de estas dinámicas, particularmente dado el rol central de la policía en la gobernanza territorial, especialmente en zonas marginales. Dado que nuestra investigación en dicho territorio se desarrolló en un contexto de transición política—tras quince años de gobierno de izquierda, asumió un gobierno conservador de derecha—y en el período posterior a la pandemia. Durante el extenso período progresista, Uruguay implementó reformas significativas en la policía, pero estos cambios resultaron insuficientes para transformar el modelo tradicional reactivo de policiamiento ni para reducir de manera efectiva el delito y la inseguridad, problemáticas que se agudizaron entre 2020 y 2022 (Paternain, 2024).

Tal como afirman varios/as académicos/as, Uruguay se encuentra inmerso en una paradoja: durante los quince años de gobierno progresista del Frente Amplio, especialmente en el último período (2015–2020), se consolidó una fuerza policial más robusta, configurando a la policía como actor hegemónico en el campo de la seguridad (Paternain, 2024). Es importante señalar que esta administración política implementó la teoría de las "ventanas rotas" y promovió políticas de "mano dura" contra el delito (Sclofsky, 2021).

En Uruguay, como en otros países de la región como Argentina, donde la seguridad se convierte en una herramienta ineludible de gobernanza—como lo plantea Frederic—el progresismo logró definir quién queda "fuera de la ley" y cómo "gestionar" a quienes han sido excluidos de los sistemas formales de educación, economía, empleo y salud, o bien han sido expulsados de ellos (Frederic, 2024). Durante el período de gobierno de derecha (2020–2024), esta configuración previa funcionó como base para profundizar las desigualdades y comprender cómo la "seguridad" se convirtió en el escenario a través del cual el Estado redefinió sus formas y prácticas de regulación del conflicto, logrando priorizar ciertos intereses y aplicar el castigo de manera selectiva (Wacquant, 2010; Frederic, 2024).

ENTRE LA INFORMALIDAD Y LA SUPERVIVENCIA: PRÁCTICAS DE VIDA EN CONTEXTOS DE PRECARIEDAD Y ESTIGMATIZACIÓN

Comprender las formas en que opera la violencia estatal en los barrios populares requiere, necesariamente, una mirada situada sobre las prácticas cotidianas de quienes habitan estos territorios. Estas prácticas —frecuentemente clasificadas como "informales" o incluso "ilegales"— no pueden analizarse al margen de las condiciones estructurales de exclusión, precariedad y abandono que las rodean. En efecto, la falta de acceso sostenido a derechos básicos como el empleo, la salud, la educación y la vivienda empuja a amplios sectores de la población a desarrollar estrategias de vida que desafían los marcos normativos del Estado, pero que resultan imprescindibles para la supervivencia.

Desde ciertas perspectivas institucionales o mediáticas, estas formas de habitar el territorio tienden a ser leídas únicamente desde una lógica delictiva o amenazante. Sin embargo, múltiples investigaciones muestran que existe una continuidad entre lo legal, lo informal y lo ilegal en las economías de subsistencia urbana (Perelman, 2018; Auyero, 2007; Iturralde, 2020). Lejos de ser decisiones autónomas o criminales per se, estas elecciones están fuertemente condicionadas por la estructura de oportunidades disponibles para quienes nacen y crecen en contextos de pobreza estructural.

La poca comprensión —y en ocasiones el desinterés— por parte de las instituciones estatales respecto a estas dinámicas reproduce un modelo de intervención que prioriza el castigo por sobre el reconocimiento de derechos. De esta forma, la policía se convierte en el rostro visible de un Estado que llega más para vigilar que para garantizar, profundizando la distancia entre los habitantes y las estructuras que deberían protegerlos. Tal como advierten Das y Poole (2004), los márgenes del Estado no son zonas de ausencia estatal, sino territorios donde el Estado opera de forma ambigua, negociando su autoridad a través de prácticas que oscilan entre la coerción y el abandono.

En este contexto, abordar la violencia policial exige reconocer también la violencia estructural que configura la vida cotidiana de las personas en estos barrios. Las prácticas de patrullaje, detención o allanamiento adquieren un sentido distinto cuando se las observa en relación con economías de subsistencia que, aunque ubicadas fuera de los márgenes formales del derecho, responden a una lógica de necesidad antes que de transgresión (Wacquant, 2010; Scaraffuni y Paternain, 2023). Así, más que una guerra contra el delito, lo que se despliega en estos territorios es una forma de gobernabilidad que criminaliza la pobreza y sanciona las formas populares de resolver la vida.

La presencia policial en los barrios populares de América Latina ha sido objeto de intensos debates académicos y políticos en las últimas décadas. En estos territorios, la intervención del Estado a través de sus fuerzas de seguridad adopta formas específicas que combinan prácticas de control, patrullaje, respuesta reactiva ante demandas ciudadanas y acciones investigativas. Estas modalidades suponen una penetración profunda del aparato policial en la vida cotidiana de las comunidades, generando una tensión persistente entre dos dimensiones opuestas: por un lado, la demanda legítima de protección frente al delito por parte de sectores expuestos a diversas formas de violencia; por otro, la producción y reproducción de estigmatización criminalizante hacia los habitantes de estos territorios (Kessler y Dimarco, 2013; Frederic, 2013; Das y Poole, 2004).

En este escenario, las prácticas como los allanamientos, los puntos de control, las detenciones y los cacheos se despliegan como recursos institucionales selectivos. Su utilización responde a contextos específicos, a correlaciones de fuerza locales y a climas sociales marcados por la demanda de "mano dura" y control del delito. Sin embargo, estas intervenciones rara vez obedecen a criterios de universalidad o justicia procedimental, sino que se aplican con una lógica territorializada y poblacionalmente focalizada, que reproduce jerarquías sociales, raciales y urbanas (Garriga Zucal, 2016; Rodríguez Alzueta, 2020).

Analizar las formas contemporáneas de patrullaje y control policial en barrios populares desde una perspectiva crítica y etnográfica resulta primordial, cómo estas prácticas construyen relaciones de poder desiguales, cómo configuran regímenes de visibilidad y castigo, y cómo impactan en las subjetividades y tramas sociales de quienes habitan estos espacios.

Para analizar la complejidad de la violencia estatal en territorios marcados por la precariedad estructural, resulta indispensable recurrir a enfoques metodológicos que no reduzcan la realidad a indicadores, estadísticas o modelos causalistas descontextualizados. En este sentido, la etnografía constituye una herramienta privilegiada para captar los sentidos, prácticas, afectos y tensiones que atraviesan la vida cotidiana de quienes habitan los márgenes urbanos. Frente a las limitaciones del llamado enfoque basado en evidencia (Evidence-Based Policy, EBP), que tiende a priorizar formas de evidencia cuantitativa y estandarizada, la etnografía permite producir un conocimiento situado, relacional y sensible a los contextos sociales e históricos en los que se despliegan las prácticas de control y resistencia.

Como sostiene Didier Fassin (2013), "no hay política sin moral, ni moral sin contexto", y es precisamente el enfoque etnográfico el que habilita a comprender ese contexto en su densidad, incorporando voces, corporalidades, silencios, temores y formas de agencia que no siempre son captadas por los instrumentos de medición tradicionales. En el caso del accionar policial en barrios populares, los dispositivos cuantitativos —como las tasas de detención, las cifras de homicidios o los registros de procedimientos— ofrecen una dimensión parcial de la realidad, que en ocasiones puede ser funcional a discursos de securitización sin atender a la experiencia vivida de la violencia.

La etnografía, por el contrario, se aproxima a los fenómenos sociales desde la inmersión prolongada en el territorio, desde la escucha atenta y la observación de lo que sucede "en el terreno". Esta estrategia metodológica permite reconstruir cómo se significan, naturalizan o disputan las prácticas policiales por parte de los propios habitantes, dando lugar a una epistemología desde abajo (Santos, 2009). En palabras de Veena Das (2006), lo etnográfico no solo produce evidencia, sino que interroga los marcos desde los cuales algo se vuelve visible o legible como "evidente".

Además, la etnografía permite desestabilizar el supuesto de neutralidad del conocimiento "evidente". El EBP se basa en modelos científicos que buscan validez y replicabilidad, pero que muchas veces excluyen el conflicto, la historicidad y la violencia estructural como dimensiones clave del análisis. Tal como plantea Nancy Scheper-Hughes

(1992), "la etnografía crítica no puede ser neutral frente a las desigualdades que observa"; más aún cuando se investiga sobre prácticas de violencia institucional. Esto implica asumir una postura ética y política ante los datos que se recogen y las narrativas que se construyen.

El conocimiento etnográfico es también conocimiento encarnado. Se produce en el cuerpo del investigador que camina el barrio, que comparte el mate, que registra en su cuaderno no solo lo que se dice, sino lo que se siente. Esta cercanía es, al mismo tiempo, una forma de construir confianza y de desarmar la distancia entre quien investiga y quien es investigado. Desde esta perspectiva, la etnografía no es una mera técnica de recopilación de información, sino un modo de estar en el mundo, un compromiso con la comprensión radical del otro (Ingold, 2018).

En contextos marcados por la desconfianza hacia el Estado y sus instituciones, donde las formas de violencia son múltiples y a veces difíciles de narrar, la etnografía posibilita el acceso a zonas grises de la experiencia, donde las categorías binarias (legal/ilegal, víctima/agresor, presencia/ausencia del Estado) no alcanzan para dar cuenta de las relaciones sociales. Por eso, hablar de violencia policial sin etnografía es correr el riesgo de convertir el análisis en una reiteración de cifras o en una moralización abstracta del fenómeno.

A la vez, insistir en la centralidad del enfoque etnográfico no significa rechazar los aportes de los estudios cuantitativos, sino poner en cuestión su hegemonía. Tal como argumenta Javier Auyero (2012), el trabajo etnográfico permite identificar regularidades, patrones y estructuras, pero sin perder de vista la experiencia concreta y singular de los actores. De allí que muchas veces la etnografía no solo complementa la evidencia "dura", sino que la desafía, la complejiza o incluso la contradice.

En definitiva, producir conocimiento situado sobre las prácticas policiales, la violencia estatal y las formas de vida en los márgenes requiere recuperar la capacidad de la etnografía para ver lo que no se mide, oír lo que no se dice y entender lo que no siempre puede nombrarse. No se trata simplemente de describir lo que ocurre en los barrios populares, sino de comprender cómo se configuran sentidos sobre el Estado, la seguridad, la legalidad y la justicia, desde los territorios más golpeados por la exclusión.

POLÍTICAS DE POLICÍA Y NUEVO ROL DEL ESTADO

Estas últimas consideraciones también deben llevarnos al estudio de las "políticas de policía" que han atravesado la realidad uruguaya de las últimas décadas. La consolidación de una Policía que puede

cumplir con las funciones de control de la criminalidad y gestión de poblaciones (Frederic, 2020), al punto de transformarse en un actor decisivo del actual "momento punitivo" (Fassin, 2018), implica introducir nuevas ideas de gestión (la compleja combinación entre gerencialismo, teoría de las "ventanas rotas" y discurso de la defensa social), articular impulsos endógenos y exógenos de reformas, gobernar políticamente a la policía a través de pactos o cediendo a las presiones corporativas, y plasmar nuevas formas de gestión de los territorios más vulnerables. A través de una intensa agenda política, de recursos discursivos que han permitido transformar a la policía en una "víctima privilegiada" y de las tensiones y realineamientos de las fracciones internas, el proceso uruguayo de los últimos años aporta sus singularidades dentro de tendencias reconocidas globalmente.

A lo largo del tiempo se ha consolidado un modelo de gestión con base en la prevención aleatoria, la represión selectiva y la investigación deficiente. Aun así, la policía uruguaya se ha dejado permear por los impactos de las nuevas olas en materia de gestión policial: la policía comunitaria y el patrullaje inteligente fueron los más significativos, al tiempo que el modelo de "policiamiento orientado a la resolución de problemas" y el de la "inteligencia criminal" quedaron en un espacio de incertidumbre. A partir de supuestos nunca explicitados públicamente sobre los históricos niveles de corrupción de la policía preventiva, las últimas dos administraciones del Frente Amplio (2010-2019) priorizaron la expansión de la policía militarizada (Guardia Republicana) y la reestructura de la prevención policial a partir del uso de información y el patrullaje sobre "puntos calientes".

Aquí cabe mencionar la implementación del llamado Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), que comenzó a funcionar en 2016 y que implicó el reforzamiento de las unidades tácticas de la Jefatura de Policía de Montevideo (la unidad policial más grande del país), el análisis de información de los "puntos calientes" y el intenso flujo de asesoramiento internacional tanto de Estados Unidos como de Gran Bretaña. Analizar evidencia, redireccionar recursos, y accionar coordinadamente las respuestas policiales en el territorio, fueron las claves de este nuevo programa. Se creó la Unidad de Análisis Criminal en la órbita de la Dirección de la Policía Nacional, y desde allí se ejecutaron tareas de control, monitoreo y distribución de recursos a partir de la información suministrada por distintos sistemas tecnológicos (denuncias, patrullajes, video vigilancia, 911).

Con base en funcionarios de distintas reparticiones policiales y con dedicación exclusiva (y cobro de una partida extra), este programa osciló entre la definición preventiva y la concreción más represiva en los espacios marcados por la precariedad socioeconómica (Azures,

2021). La pretensión tecnocrática de los "puntos calientes" y los criterios eficientistas de la distribución de recursos se tradujeron en la gestión territorial de las áreas territoriales tradicionalmente por la selectividad policial. Si bien el modelo supone una ruptura con todas las lógicas anteriores de gestión policial, muchas prácticas habituales se intensifican como, por ejemplo, el "parar y controlar", el pedido de documentación, al cacheo aleatorio, casi siempre direccionados hacia los jóvenes de los sectores populares.

Lo cierto es que, a medida que la policía tiene que regular su trabajo en zonas de alta vulnerabilidad social y de criminalidad compleja, su rol se hace más problemático. Los relacionamientos arbitrarios y violentos con la población más pobre y la emergencia de mercados ilegales enquistados territorialmente han colocado a la policía en un problema decisivo cuya profundidad real desconocemos y que se reproduce por fuera de cualquier reconocimiento político o social. Solemos creer que la policía es la institución del Estado encargada de hacer cumplir la ley, pero eso en general no es así, y mucho menos en los barrios más vulnerables y con mayores niveles de violencia. Allí la policía cumple con la función de regular –a veces, sin éxito alguno- un orden social. El problema no es tanto la ausencia del Estado como el tipo de presencia, que ha oscilado, con implacable silenciamiento político, entre las irrupciones violentas y la participación (por acción u omisión) en las redes de ilegalidad.

En ese contexto, la "guerra a las drogas" también tiene su capítulo en Uruguay, y con resultados más bien adversos. La intención de transformar el fenómeno del "narcotráfico" en un "enemigo" a combatir se instaló con naturalidad en el discurso político, al punto que cuanto más fuertes y contundentes son las referencias más vacío se vuelve el discurso. Hacer del problema "narco" un asunto estrictamente criminal y no diseñar una política de investigación criminal sólida y eficaz son las caras de una misma moneda en nuestras realidades regionales. Sesgar un problema y condicionar los diagnósticos son dimensiones decisivas de la tramitación actual de los asuntos de seguridad. Y en Uruguay esto también tiene su visibilidad. Los insumos que surgen de la investigación criminal – a veces, una investigación promovida autónomamente por las policías- se utilizan luego para imponer relatos públicos y formas de intervención, en particular sobre ciertos territorios marcados por la vulnerabilidad (Frederic, 2024).

CONSIDERACIONES FINALES

Los territorios precarios, en los que arraiga la violencia más extrema, están atravesados por imperativos contradictorios y por

factores de alta complejidad, no siempre predecibles (Filardo y Merklen, 2019). La segregación es tan profunda que cualquier política de integración social tiene que diseñarse desde varios lugares a la vez. Las dinámicas territoriales de la violencia requieren también de otros conocimientos. Cuando el fenómeno de los homicidios es estudiado en su dimensión "objetiva" y clasificatoria, quedan al descubierto los sesgos y las insuficiencias, pues los contextos reales desaparecen de la comprensión y se diluyen los anudamientos sustantivos entre la precariedad socioeconómica, las fenomenologías de las violencias y el rol ambiguo del propio Estado como posibilitador, hacedor, autor o cómplice. La necesidad de priorizar enfoques etnográficos y situados es crucial para entender la complejidad de fenómenos que quedan invisibilizados por narrativas mediáticas o tecnocráticas. La reflexión que proponemos en este artículo, que ha sido base de nuestra investigación en los últimos años, apunta también a reinterpretar el caso uruguayo, casi siempre enmarcado desde la perspectiva de la "excepcionalidad".

La violencia pasa a ser una fuerza pregnante y difusa, y las acciones para su contención y reversión sólo pueden pensarse desde claves estrictamente territoriales pero sostenidas firmemente desde varios espacios externos. Proyectar intervenciones desde la intensificación del patrullaje, la militarización de los espacios o las operaciones más focalizadas parece un camino destinado a su eterna repetición. Por el contrario, estimular un conocimiento situado y evaluativo es un paso estratégico para activar capitales sociales y políticos atravesados por obstáculos y carencias de todo tipo, y encubiertos por categorías totalizantes como la de "crimen organizado" o "narcocriminalidad". Construir aquí una nueva agenda de conocimientos orientados a la resolución de problemas es uno de los desafíos más grandes para una sociología de la violencia y la criminalidad.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Rivadulla, María José (2017). *Política en los márgenes: Asentamientos irregulares en Montevideo.* Bogotá: Universidad de los Andes.

Antillano, Andrés (2018). Tan lejos y tan cerca: desigualdad y violencia en Venezuela. En Tenenbaum, Gabriel; Viscardi, Nilia (comps.). *Juventudes y violencias en América Latina. Sobre los dispositivos de coacción en el siglo XXI*. Montevideo: Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica. pp. 103-119.

Auyero, Javier (2007). *Routine politics and violence in Argentina: The gray zone of state power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Auyero, Javier (2012). *Patients of the state: The politics of waiting in Argentina*. Durham: Duke University Press.

Auyero, Javier y Sobering, Katherine (2021). *Poor people's politics: Courtroom battles and grassroots organizing in post-Katrina America*. Durham: Duke University Press.

Azures, Lucía (2021). *Programa de Alta Dedicación Operativa: una mirada sobre su gestación, desarrollo y evaluación*. Tesis de grado (Licenciatura en Sociología). Montevideo: Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Bergman, Marcelo (2023). *El negocio del crimen. El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Bolaña, María José (2016). *Montevideo negra. Afrodescendencia y desigualdad en la ciudad*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Das, Veena y Poole, Deborah (2004). *Anthropology in the margins of the state*. Santa Fe: School of American Research Press.

Das, Veena (2006). *Life and Words: Violence and the Descent into the Ordinary*. Berkley: University of California Press.

Fassin, Didier (2013). *Enforcing order: An ethnography of urban policing*. Cambridge: Polity Press.

Fassin, Didier (2018). *Castigar.* Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.

Filardo, Verónica y Merklen, Denis (2019). *Detrás de la línea de la pobreza. La vida en los barrios populares de Montevideo*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

Frederic, Sabina (2013). *Las trampas del pasado. Las Fuerzas Armadas y su integración a la democracia en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Frederic, Sabina (2020). *La gendarmería por dentro. De centinelas de la patria al trabajo en barrios*. Buenos Aires: Siglo XXI.
Frederic, Sabina (2024) *Lo que el progresismo no ve*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI editores.
Frederic, Sabina; Galvani, Mariana; Garriga Zucal, José Antonio y Renoldi, Brígida. (comps.) (2013). *De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y fuerzas de seguridad*. La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación, Universidad Nacional de La Plata.
Garriga Zucal, José Antonio (2016). *El verdadero policía y sus sinsabores. Esbozos para una interpretación de la violencia policial*. La Plata: EDULP.
Gascón, Daniel; Sclofsky, Sebastián; Perez, Xavier; Sanabria, Jhon; Mejía Mesinas, Analicia (eds.) (2024). Police and State Crime in the Americas. Southern and Postcolonial Perspectives. Springer Nature.
Glanc, Laura y Glanc, Pablo (2013). La paradoja de la seguridad en la Ciudad de Buenos Aires: ¿proteger a las "amenazas urbanas" de los "garantes" de la "seguridad"? En Frederic, Sabina., Galvani, Mariana., Garriga Zucal, José Antonio y Renoldi, Brígida. (Comps.). (2013). *De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y fuerzas de seguridad.* La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación, Universidad Nacional de La Plata. pp.209- 238.
Ingold, Tim (2018). *Anthropology and/as education*. London: Routledge.
Iturralde, Manuel (2020). *Criminalización de la pobreza y punitivismo en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
Kessler, Gabriel y Dimarco, Sabina (2013). Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires. *Espacio Abierto*, 23(3), 1–20.
Melotto, Mariano (2013). Aprender a desear lo posible: la construcción de la *vocación* y el *espíritu de cuerpo* en escuelas de formación básica policial. En Frederic, Sabina, Galvani, Mariana., Garriga Zucal, José Antonio y Renoldi, Brígida. (Comps.). (2013). *De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y fuerzas de seguridad.* La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación, Universidad Nacional de La Plata. pp.241-269.
Mosteiro, Mariana; Samudio, Tamara; Paternain, Rafael; Salamano, Ignacio; Zoppolo, Guillermo y Tomasini, Mauro (2016) *Violencia institucional y jóvenes en Uruguay: prácticas policiales, desigualdades y derechos*. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.

Universidad de la República. https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/09/doctrina44158.pdf

Paternain, Rafael (2024). Uruguayan Police in the Age of Conservative Hegemony. En Gascón, Daniel; Sclofsky, Sebastián; Perez, Xavier; Sanabria, Jhon y Mejia Mesinas, Analicia (eds.). *Police and State Crime in the Americas. Southern and Postcolonial Perspectives.* Springer Nature.pp. 25-47.

Paternain, Rafael y Scaraffuni, Luciana (2023). La violencia policial en los márgenes del Estado. En *Derechos Humanos y Paz. Dimensiones para el fortalecimiento de la democracia* (pp. 145-203) Colección becas de investigación. Buenos Aires: CLACSO. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/191682/1/Derechos-humanos-paz.pdf

Perelman, Marina (2018). *Pobres, villanos y peligrosos: Control social y criminalización en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Eudeba.

Pita, María Victoria (2010). *Formas de vivir y formas de morir: el activismo contra la violencia policial.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto; Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS.

Rodríguez Alzueta, Esteban (2020). ¿Existen los pibes chorros? Preguntas complejas, respuestas apresuradas. En Lacchini, Ana Julia; Casajus, Rocío y Manuele, Matías Eugenio (coords.). (2020). *Socio/logía: Algunos recorridos por los temas de la teoría social.* La Plata: Universidad Nacional de La Plata; EDULP. pp. 107-117.

Santos, Boaventura de Sousa (2009). U*na epistemología del Sur: La reinvención del conocimiento y la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO/Siglo XXI editores.

Scheper-Hughes, Nancy (1992). *Death without weeping: The violence of everyday life in Brazil*. Berkeley: University of California Press.

Sclofsky, Sebastián (2021) Broken windows in the Rio de la Plata: Constructing the disroderly other. *Criminological Encounters*, 4(1), 31-49. https://criminologicalencounters.org/index.php/crimenc/article/view/66

Scaraffuni, Luciana y Paternain, Rafael (2023). El Estado y sus márgenes: un acercamiento al barrio Marconi desde una perspectiva etnográfica. *Revista de Ciencias Sociales*, 36(53), 129–147. https://doi.org/10.26489/rvs.v36i53.5

Trouillot, Michel-Rolph (2011). *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Colombia: Universidad del Cauca. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes. http://bdjc.iia.unam.mx/items/show/203#lg=1&slide=0

Wacquant, Loïc (2010). *Castigar a los pobres: El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.

ATORES LOCAIS, REDES TRANSNACIONAIS E COMÉRCIO GLOBAL – A EXPANSÃO DO PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL (PCC) NO MERCADO DE COCAÍNA

Camila Nunes Dias

INTRODUÇÃO

A centralidade que a instituição prisional vem assumindo nas dinâmicas dos mercados ilícitos pode ser observada através da importância crescente de grupos criminais que se originaram dentro de espaços de privação de liberdade nas redes de comércio ilícito transnacional (Adorno e Dias, 2019; Dias e Ribeiro, 2019). Esse processo de transformação da dinâmica criminal pode ser percebido de forma mais consistente em São Paulo, onde o grupo Primeiro Comando da Capital – PCC se constitui como ator protagonista (Dias, 2013) no universo carcerário quanto nas redes criminais que atuam nos mercados de drogas ilícitas em praticamente todas as regiões do Estado. Contudo, nos demais estados da federação brasileira e em muitos países da América Latina igualmente se identifica a convergência, articulação ou conexão entre dinâmicas prisionais e criminais, com alguma atuação do PCC.

Nesse sentido, é possível afirmar que a prisão se constitui como um *hub* (Dias, 2019; Dias e Salla, 2019) que permitiu o crescimento do PCC e a sua expansão para outros territórios, incluindo países da América Latina. A expansão geográfica foi acompanhada de uma intensificação da atuação do PCC nos mercados de drogas pujantes na região, articulando-se em redes com outros grupos criminais e produzindo efeitos diversos nos mercados ilícitos, nas instituições carcerárias e sobre o fenômeno da violência no subcontinente.

A intensificação das relações econômicas e dos fluxos de pessoas nas últimas décadas, com a chamada mundialização, ampliou os tipos, as tramas e as escalas das economias ilegais. O controle sobre as fronteiras, que antes também se dava principalmente em função dos aspectos de soberania do estado nacional, passou a ter também como característica fundamental a gestão dos ilegalismos – o contrabando, o tráfico de armas, drogas e pessoas – que se inserem em redes complexas de operação e, por vezes, mundializadas (Naim, 2006; Ziegler, 2003; Dino, 2010; Forgione, 2009; Glenny, 2008; Grillo, 2012).

A melhoria nos meios de comunicação e transporte de um modo geral no continente tem facilitado as relações comerciais e a mobilidade humana, de tal sorte que em vários pontos da extensa fronteira brasileira surgem também economias ilegais, algumas das quais possuem alcance local e dizem respeito às dinâmicas de existência dos grupos humanos ali existentes (Cardin e Albuquerque, 2018; Paiva, 2019; Costa e Oliveira, 2014). Porém, outras estão articuladas ao comércio internacional e aos mercados urbanos das principais cidades do país e uma parte destas dinâmicas está associada aos mercados globais, legais e ilegais, como é o caso do comércio de cocaína (Mazur, 2009; Saviano, 2010; Soares, 2012).

A localização geográfica do Brasil na América do Sul favorece a construção de redes criminais e importantes nichos de dinâmicas do mercado ilegal de drogas nas suas áreas de fronteira. A presença de atividades ilegais se espalha por toda a faixa de fronteira brasileira, porém com características muito distintas nos diferentes espaços. No Arco Sul, as relações econômicas com os países vizinhos são muito intensas impulsionadas pelo Mercosul, mas, existem pontos bastante críticos do ponto de vista das economias ilegais, especialmente no Paraná e que apresentam também elevadas taxas de homicídio (Nogueira et Al., 2020). O Arco Central apresenta grandes problemas relacionados às economias ilegais, especialmente, o tráfico de *cannabis* e de cocaína, procedentes, respectivamente, do Paraguai (Oliveira, 2011) e, no caso da cocaína, da Bolívia, do Peru e, em escala muito menor, da Colômbia tendo o Paraguai como entreposto do fluxo dessa mercadoria para o Brasil.

Os homicídios ocorridos nas duas últimas décadas nos municípios da faixa de fronteira servem de indicadores para a compreensão dos processos de violência existentes em determinadas áreas daquela faixa, bem como permitem levantar a hipótese de uma associação entre tais ocorrências e os conflitos derivados do funcionamento das economias ilegais (tráfico de drogas e contrabando, principalmente) e as formas de sua repressão. Em trabalhos anteriores (Salla e Alvarez, 2011) foram analisadas as ocorrências de homicídios nos municípios

da faixa de fronteira do Brasil de modo a sustentar a argumentação de que nessa faixa novos padrões de violência estão presentes e provavelmente associados às dinâmicas dos mercados criminais.

***

Nas últimas décadas, percebe-se o aumento do escopo e da complexidade das questões relativas ao crime organizado e ao tráfico de drogas na América Latina em decorrência de transformações que incluem uma geografia mais diversa da produção, do tráfico e do uso de drogas; o crescimento do consumo; expansão da violência (Durán-Martínez, 2020). A inserção na América Latina no comércio de drogas tem início nos anos 60 com o mercado de *cannabis,* sendo que a partir dos anos 70, a cocaína passa a ser a principal *commodity* no circuito das drogas ilícitas. O aumento da importância do comércio de cocaína foi impulsionado pelo crescimento do consumo nos Estados Unidos, pela criminalização do seu uso e as políticas de repressão, por mudanças políticas drásticas e perturbadoras em países como Cuba e Chile e por ser o palco das nascentes redes de tráficos que se formavam. Desde então, a militarização da guerra as drogas e o crescente poder político e econômico das organizações do tráfico moldaram o mercado de drogas ilícitas (Durán-Martínez, 2020).

Nos anos 70 e 80 os fluxos da cocaína seguiam dos países andinos, através de rotas aéreas no Caribe, até os Estados Unidos. A partir dos anos 90, com o fechamento de rotas do Caribe, os países da América Central e o México se tornaram pontos de trânsito para o comércio de cocaína. Atualmente, esse fluxo é mais diverso e passa não apenas através da América Central e Caribe, mas, também pelo Cone Sul, especialmente, Argentina e Brasil e pela Venezuela. Esses novos fluxos são direcionados para os mercados tradicionais (EUA e Europa), como para regiões de trânsito cujo consumo doméstico têm aumentado, como regiões da Ásia da África Central (Duran-Martínez, 2020).

Embora a maior parte da cocaína com destino à Europa parta da Colômbia, a importância do Brasil continua crescendo como um dos principais pontos de partida das cargas desta droga com destino aos mercados europeus, seja através do continente africano – onde as apreensões também apresentaram aumento – seja diretamente para portos em países como Bélgica, Holanda e Espanha (Muggah e Diniz, 2013). A maior parte da cocaína comercializada na Europa chega do continente americano por vias marítimas, desembarcando em portos como Antuérpia, Rotterdam, Hamburgo e Valência. Depois de ingressar no continente europeu através desses importantes centros de

distribuição, o produto é distribuído nos mercados consumidores dos diversos países, principalmente, através do transporte terrestre.

Os dados apontam um crescimento das apreensões de cocaína em estágios intermediários – pasta base – em outros países da América do Sul, fora da região produtora da folha de coca, principalmente, na América Central e Caribe e na Europa. A análise dessas apreensões indica que há um aumento da capacidade do processamento final da cocaína, com a ampliação dos laboratórios em diversos tamanhos, em distintos territórios destinados ao refino da pasta-base para a produção do Cloridrato de Cocaína (Dias e Dias, 2020).

As dinâmicas do comércio de cocaína estão diretamente atreladas ao caráter global deste mercado, definido pela restrição de suas zonas de produção em três países andinos (Colômbia, Peru e Bolívia) e pela abrangência mundial do seu mercado consumidor (Saviano, 2010; Glenny, 2008). Esta particularidade da zona de produção da folha de coca define substancialmente os fluxos, as redes, os atores, os valores e demais elementos que estruturam esse mercado e lhe confere dinâmicas próprias, inclusive o alto valor agregado do produto ao consumidor final, assim como as formas de conflito que emergem entre os atores, muitas vezes marcados por extrema violência e, desta forma, aproximando-se do mercado de armas de fogo (Naím, 2006; Ziegler, 2003).

A *cannabis*, por outro lado, pelas características apontadas anteriormente, conforma um mercado que é, sobretudo, um mercado regional. As áreas de produção e os respectivos mercados consumidores, em geral, estão localizados em regiões mais próximas. Isso produz uma configuração de menores distâncias, fluxos mais rápidos e de certa forma, mais simples se comparada às estratégias requeridas no mercado global da cocaína. Neste sentido, a UNODC (2020) reafirma informações anteriores de que aproximadamente 77% da produção de cannabis do Paraguai tem como destino o mercado brasileiro e 20% da produção é direcionada ao mercado argentino (Okamoto, 2011).

Diferentes tipos de empresários tornam-se parte da rede através da qual a droga é movimentada, por milhares de quilômetros, dos locais de produção até os consumidores finais. Embora as agências governamentais apresentem esses atores como "organizações criminosas" essa denominação é discutível já que os indivíduos que fazem parte da rede, na maioria das vezes, não conhecem uns aos outros e não se consideram como parte de uma entidade única. Sem dúvida, essas redes são mais resilientes do que organizações de tipo hierárquico, pois quando alguém é preso ou morto, outro assume seu lugar rapidamente e a rede se reagrupa novamente (Paoli, 2002).

Os Relatórios Anuais da UNODC têm apontado a centralidade que o Brasil vem adquirindo como ponto a partir do qual a cocaína é enviada para a Europa graças à boa infraestrutura do país e de seus portos e à diversificação das rotas apontadas por Durán-Martinez (2020). Por ser um país de dimensão continental, multiplicam-se as possibilidades de pontos de partida nas diversas regiões brasileiras, ampliando as possibilidades das rotas internas e externas, da construção e atuação de diferentes redes e da diversificação dos grupos criminais cuja atuação é atrelada aos territórios percorridos pela cocaína – por rodovias, vias aéreas ou fluviais – dos países produtores até chegar a um dos portos (Adorno e Dias, 2019). Desta forma, embora o Porto de Santos, em São Paulo, seja o maior e o principal local de onde parte a cocaína para o mercado europeu, outros portos têm apresentado significativo aumento nas apreensões e ocupando uma posição importante nos fluxos globais de cocaína, destacando-se o Porto de Paranaguá, no Paraná, o Porto de Natal, no Rio Grande do Norte, Porto de Itajaí, em Santa Catarina (Patriarca e Adorno, 2025).

A centralidade do Brasil como território de fluxos no âmbito do comércio global de cocaína ocorre *pari-passu* à centralidade do PCC nas redes comerciais que estruturam sua atuação neste mercado. A convergência destes processos nos permite compreender o deslocamento da posição que o PCC ocupava de uma facção de base prisional para um lugar de relevância no comércio global de cocaína. Através de uma metodologia que combina a utilização de dois bancos de notícias da imprensa, correspondentes aos dois territórios recortados para esta análise, além de entrevistas com atores estatais e não estatais que atuam nos respectivos territórios, buscamos delinear os contornos dos efeitos da expansão do PCC para as fronteiras brasileiras e os efeitos produzidos nestes territórios, bem como na dinâmica criminal de muitos países da América Latina.

FACCIONALIZAÇÃO PRISIONAL-CRIMINAL NO BRASIL E MERCADOS ILEGAIS

Inúmeros trabalhos vêm discutindo a atuação do PCC em diversos espaços nacionais, como as prisões de São Paulo (Dias, 2013), os bairros periféricos do estado de São Paulo e muitos outros estados brasileiros (Feltran, 2018), em regiões de fronteira (Dias e Paiva, 2022). É consensual que há um processo de expansão deste grupo, a partir das prisões paulistas para outros territórios que é fortemente associado à sua centralidade nos mercados de drogas ilícitas. Menos conhecidos são os efeitos que a presença do PCC em dois estados fronteiriços, ainda

na década de 1990, produziu sobre o protagonismo do grupo paulista nas redes comerciais ilícitas regionais e globais.

Nos estados do Paraná (PR) e Mato Grosso do Sul (MS) que, além da fronteira com São Paulo, estabelecem fronteira com o Paraguai (maior produtor de maconha da região) e com a Bolívia (produtor de folha de coca) nota-se uma forte presença do PCC e de outros grupos criminais, tanto nas prisões como nas ruas das capitais e das áreas da fronteira internacional (Ministério da Justiça, 2016; Manso e Dias, 2018; Feltran, 2018). Desta forma é possível afirmar que São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul formam uma tríade territorial que possui características bastante similares em termos de sua dinâmica criminal que decorrem, em grande parte, da centralidade que o PCC ocupa nos mercados ilegais dessas regiões. Essa tríade envolve territórios chaves nos fluxos do comércio de drogas e nas rotas pelas quais esses produtos entram e saem do Brasil e situar a centralidade do PCC nesses territórios permite compreender uma dimensão fundamental do protagonismo assumido pelo PCC no comércio global de cocaína na última década (Dias e Dias, 2021; Manso e Dias, 2018).

Todavia, em que pese a similaridade relativa entre os três estados, no MS e no PR o PCC está muito longe de alcançar a estabilidade longeva e homogênea que se verifica em todo o estado de São Paulo. Nesses dois estados há maior fragilidade do controle no PCC sobre as dinâmicas criminais, disputas em várias regiões com uma presença bastante heterogênea do PCC, mesmo nas capitais Campo Grande e Curitiba. Uma das hipóteses para essa instabilidade – a despeito da forte presença do PCC nesses territórios, dentro e fora das prisões – é justamente a fronteira internacional que coloca esses estados em posição estratégica nas rotas do mercado de drogas nacional e internacional, como espaços desses fluxos estratégicos e, portanto, de presença de inúmeros e diversos atores do mercado de drogas ilícitas. Essa configuração territorial inviabiliza uma ocupação hegemônica por um grupo específico – ainda mais quando esse grupo tem a pretensão de estabelecer normas de conduta, controle e regulação para os atores criminais, como é o caso do PCC e de sua atuação em São Paulo.

Se os processos de expansão do PCC para o Paraná e o MS podem estar associados às causalidades relacionadas às decisões estatais (Manso e Dias, 2018), a partir de 2010, pudemos localizar o primeiro documento que nos indica um processo de expansão do PCC previamente planejado, com objetivos, metas e atores claramente delineados. O "Projeto Paraguai" (denominação proposta em Manso e Dias, 2018) foi apresentado, no âmbito do PCC, como um plano de expansão que envolvia a ocupação do território do país vizinho, com a finalidade expressa de reduzir intermediários na compra de drogas

e de armas e de estabelecer um corredor estável, seguro e regular de suprimento desses produtos para os mercados brasileiros que o PCC já conseguia abastecer. A construção deste canal de abastecimento regular envolvia o acesso ao início da cadeia de produção e suprimento de maconha e de cocaína – respectivamente, no Paraguai e nos países Andinos (especialmente Peru e Bolívia); e o controle do território de transporte dessas mercadorias, pela chamada "rota caipira" (Abreu, 2016) bem como por rotas alternativas, que passavam pela capital do Mato Grosso do Sul ou pelo Paraná, até a capital paulista e outras capitais.

Essa estratégia fortaleceu e alçou o PCC a um patamar mais importante no comércio global de cocaína e no suprimento de maconha ao mercado nacional, especialmente, do eixo sudeste-sul. Considerando a proeminência do PCC em São Paulo, inclusive no litoral do Estado e, por decorrência, nos seus portos, os nós dessa rede não tardaram a se conectar e, através dessa conexão, impulsionaram o PCC como ator estratégico também na bilionária economia global da cocaína, como parceiro de grandes conglomerados criminosos internacionais (italianos, africanos, do leste europeu dentre outros), permitindo que o grupo originado nas prisões paulistas pudesse se posicionar de maneira importante (embora ainda não como um ator central) nas redes do comércio internacional de cocaína, especialmente, na Europa e na África.

Em virtude da tipicidade das cidades-gêmeas na conformação dos fenômenos de fronteira e de sua especificidade em termos das dinâmicas sociais que engendra, as duas regiões selecionadas nesta proposta são localidades designadas como área de fronteira. Elaboramos um banco de notícias da imprensa sobre as dinâmicas criminais desta região e organizamos as notícias coletadas em planilhas, na qual o material coletado foi analisado em termos de algumas categorias. No total são 682 notícias coletadas para a região do Mato Grosso do Sul e 471 notícias para a Tríplice Fronteira do Paraná. As análises que apresentaremos na sequência foram realizadas a partir deste material e de entrevistas realizadas com atores da segurança pública e atores que participaram de atividades ilícitas, documentos de natureza judicial, policial e provenientes do Ministério Público e documentos elaborados pelos integrantes de grupos criminais que permitem traçar algumas reflexões sobre as dinâmicas criminais nas duas regiões de fronteira. Especialmente a análise qualitativa das notícias de imprensa coletadas, permitem situar os dois cenários em termos das atividades econômicas ilícitas que prevalecem nestes territórios delineando aspectos da divisão do trabalho que permeia esse mercado e das etapas prevalentes em áreas de fronteiras.

Antes de discutir a atuação específica do PCC e os efeitos produzidos por ela, consideramos pertinente caracterizar esses dois cenários regionais. Importante mencionar que, apesar de dispor de figuras que apresentam uma representação gráfica das dinâmicas retratadas a partir desse material da imprensa, optamos por não as utilizar para não produzir a falsa impressão de tratar-se de um material passível de ser utilizado para uma análise de natureza quantitativa. Assim, iniciaremos a discussão pelas cidades-gêmeas Ponta Porã-MS e Pedro Juan Caballero-Amambay, apoiando os argumentos apresentados aqui no material acima mencionado.

***

PONTA PORÃ E PEDRO JUAN CABALLERO – LUGAR DE COMUNICAÇÃO E MERCADOS ILÍCITOS

A região das cidades-gêmeas Ponta Porã (MS, Brasil) e Pedro Juan Caballero (Amabay, Paraguai) situa-se no Arco Central que é composto por três estados brasileiros (Rondônia-RO, Mato Grosso-MT e Mato Grosso do Sul-MS), os quais possuem 2.732 km de fronteira com a Bolívia, sendo que o Mato Grosso do Sul possui ainda 1.127 km de fronteira com o Paraguai. Há uma grande heterogeneidade nas características geográficas, demográficas e socioeconômicas nos municípios situados no Arco Central, sendo que particularidades relacionadas à fronteira com o Paraguai ou com a Bolívia, fronteira seca ou fluvial, núcleos urbanos afastados da linha internacional ou cidades-gêmeas (Ministério da Justiça, 2016) são elementos importantes em relação às conformações das dinâmicas criminais locais.

No banco de notícias da imprensa que acumulamos sobre o MS, há uma prevalência de notícias que envolvem a atividade de tráfico de drogas e, neste sentido, buscamos identificar a qual atividade associada a esta modalidade de comércio ilícito se referia o registro: atacado, varejo (vendas ao consumidor nas chamadas biqueiras, bocas de fumo ou lojinhas), produção, transporte ou armazenamento. A análise do material coletado nos permite afirmar que o transporte de drogas representa grande maioria das atividades reportadas, compondo quase 79% dos 682 registros, em convergência com as análises sobre espaços de fronteira como territórios de passagem e de fluxos (Dias e Paiva, 2022). Na análise dos registros de 'transporte' de mercadorias (seja nas atividades de tráfico ou de contrabando), buscamos identificar o modal de transporte reportado e foi possível verificar a prevalência do modal rodoviário através de carro, caminhão, caminhonete e carreta, compondo a ampla maioria das notícias que envolvem o transporte

de mercadorias ilícitas na região. Trata-se de uma região de fronteira seca, com importantes vias ligando o território dos dois países cujas cidades-gêmeas constituem importante e integrado centro comercial de maneira que os fluxos rodoviários conformam a centralidade dessa região no afluxo de mercadorias do Paraguai para o Brasil.

Por fim, buscou-se a informação nos registros de tráfico e de contrabando, sobre a mercadoria correspondente àquela notícia. Neste sentido, podemos verificar que a maconha corresponde a maior parte das ocorrências (42,7%), a cocaína aparece em 17,7% dos registros, o cigarro contrabandeado vem na sequência, com 13,4%. Além disso, destaca-se os casos de agrotóxicos e maconha junto com Skunk, cada um deles em 0,9% dos registros, maconha e cocaína, juntos, em 1% do total de notícias.

O cenário da representação das dinâmicas criminais na imprensa, apresentado anteriormente, converge com as características de região, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, que têm sido apontadas em diversos trabalhos. Trata-se de uma área de fronteira terrestre, com duas cidades importantes conurbadas e com relevante atividade comercial, além de intensas trocas econômicas, sociais e culturais. Neste sentido, constituem como espaço privilegiado de fluxos de transportes de mercadorias ilícitas através do modal rodoviário, destacando-se a maconha – que conta com amplas áreas de produção do lado paraguaio da fronteira – e da cocaína, trazida da Bolívia ou do Peru através do território paraguaio, adentrado o país por esta região, para seguir principalmente perfazendo a rota caipira (Abreu, 2016).

Importante observar que os registros de imprensa, necessariamente, implicam o recorte de publicização conforme os interesses dos veículos de comunicação, o que inclui reportar o que se considera gerar maior interesse. Além disso, os registros estão diretamente vinculados às estratégias das agências repressivas e não necessariamente são um retrato das dinâmicas criminais. A menor porcentagem de cocaína, por exemplo, pode estar relacionada à maior dificuldade em localizar essa mercadoria e não necessariamente a menor circulação dela nesta região. De toda forma, a despeito das muitas questões relacionadas a essa fonte e aos seus recortes e limites, considera-se aqui um retrato da representação acerca destas regiões.

O Mato Grosso do Sul apresenta uma localização estratégica, fazendo divisa com os grandes centros consumidores brasileiros (MG, SP, PR), além da já citada fronteira com a Bolívia e com o Paraguai. Situa-se também na rota de importantes mercados regionais do continente interligados pela Bacia do Rio Paraguai (Ministério da Justiça, 2016). Neste contexto, as cidades gêmeas Ponta e Pedro Juan Caballero podem ser apontadas como *lugares de comunicação* e de

canalização de fluxos entre os dois países, com intensas interações sociais e econômicas. Também são apontadas, em diversos relatórios de pesquisas, noticiário da imprensa e trabalhos acadêmicos (Cruz, 1984; Jara, 2020, 2003; Oliveira, 2011; Ribeiro, 2002) como sendo espaços de enraizamento de grupos criminais transnacionais, que produzem impactos relevantes na segurança pública, notadamente na taxa de homicídios (Ministério da Justiça, 2016; Dias e Paiva, 2022).

A TRÍPLICE FRONTEIRA SUL – BRASIL/PARAGUAI/ARGENTINA: REGIMES LEGAIS E DIFERENCIAL FRONTEIRIÇO

A tríplice fronteira entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina, envolvendo as cidades de Foz do Iguaçu (PR-Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina) localiza-se no Arco Sul da faixa de fronteira brasileira. Trata-se do Arco que apresenta a menor extensão e é o mais densamente povoado. Tais características indicam inter-relação intensa com os países vizinhos e forte conectividade através de uma malha rodoviária abrangente, articuladas através de pontes e cruzamentos fluviais (Ministério da Justiça, 2016). O Arco Sul é constituído por três estados brasileiros (PR e SC e RS) que fazem fronteira com três países (Paraguai, Argentina e Uruguai).

O Paraná limita-se com os estados de São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul e faz fronteira internacional com Argentina, Paraguai e com o Oceano Atlântico. O Estado possui 19 municípios em linha de fronteira, sendo que as representações sobre essas regiões são bastante diversas conforme o país fronteiriço.

Em geral, a fronteira com a Argentina é vista de uma forma positiva por moradores e profissionais da segurança pública, enquanto a fronteira com o Paraguai é considerada um problema relacionado à alta incidência de crimes e porta de entrada de uma série de produtos ilegais para o mercado brasileiro, como drogas, armas e contrabandos de artigos diversos (Ministério da Justiça, 2016). Vale ressaltar que as cidades argentinas situadas na fronteira com o Paraná são pequenas, incluindo Puerto Iguazú, localizada na tríplice fronteira, em 2010 abrigava 43.000 habitantes, número seis vezes menor que Foz do Iguaçu. Além do tamanho das cidades, considera-se que as cidades argentinas contam com controles mais efetivos das pessoas e mercadorias que ingressam e que saem do país, quando se compara aos controles do Brasil e do Paraguai, vistos como substancialmente mais fragilizados.

Na sequência apresentaremos algumas considerações sobre a perspectiva da imprensa a respeito da dinâmica criminal desta região. Como se trata de uma região de fronteira entre três países e com

diversas cidades importantes, especialmente no caso do Brasil, localizada na zona fronteiriça, buscamos localizar nas notícias a cidade onde as ocorrências foram reportadas e, neste sentido, identificamos que das 471 notícias localizadas, quase 40% das notícias reportadas referem-se à ocorrências em Foz do Iguaçu, 12,7 se referem ao Paraná e 8,8 se referiam ao Paraguai (sem mencionar as respectivas cidades), enquanto 4,2% menciona Ciudad Del Este.

Na categoria 'ocorrência', os registros da imprensa apresentaram 46,2% de tráfico de drogas, 10,2% de contrabando e 10,4 de contrabando de cigarros – o que compreende mais de 20% das ocorrências envolvendo contrabando. O registro de homicídio aparece em 7,2% do total e os demais são composições entre as modalidades de tráfico e contrabando.

A mercadoria apreendida foi uma informação problemática na maior parte dos registros encontrados com um percentual alto de não especificação (quase 30%). Embora tenhamos a indicação do predomínio de maconha (25%) e cigarros (11%) e porcentagem relevante de cocaína (7%), o material não permite afirmações conclusivas a esse respeito.

Considerando os casos de contrabando e de tráfico, a localização do registro quanto ao tipo de atividade que se noticiou, mais uma vez, indica o predomínio do transporte em grande quantidade (atacado). Contudo, em relação ao modal de transporte, embora seja alta a porcentagem de registros que não trazem essa informação e do fato de que, assim como em Ponta Porã/Pedro Juan Caballero, o modal rodoviário ser a maior parte do transporte noticiado pela imprensa (totalizando quase 35% considerando todos os tipos de veículos, destacando-se, aqui, o transporte através de ônibus que não aparece na área analisada anteriormente), na tríplice fronteira o modal fluvial aparece, ainda que apresentando um percentual menor do que o rodoviário (quase 9%). Esses registros são convergentes com os contornos geográficos marcados pela hidrografia que caracteriza essa área de fronteira, a despeito da centralidade da Ponte Internacional da Amizade nos fluxos estabelecidos entre o Paraguai e o Brasil neste território.

No caso da tríplice fronteira, a confluência de três regimes legais que exercem regulamentação estatal diversa sobre os mercados internos tem como efeito a intensificação dos fluxos de pessoas e mercadorias em conformidade com os benefícios percebidos por esse diferencial. Esse diferencial fronteiriço (Costa e Oliveira, 2014) é mais evidente no caso do Paraguai, cuja política fiscal propicia a comercialização de vários produtos a preços mais baixos do que no Brasil e na Argentina, além de permitir a venda livre de produtos controlados nos outros países, como armas, medicamentos e defensivos agrícolas

(Ministério da Justiça, 2016) e, acrescente-se, o uso da moeda dólar (EUA) de forma corrente.

Esses fatores, associados ao tipo de fronteira – seca ou fluvial –, a existência ou não de vias de ligação, como rodovias e pontes, influenciam fortemente a dinâmica criminal nos municípios. Além das drogas, armas e contrabandos variados, a região destaca-se pelo elevado volume de cigarros contrabandeados do Paraguai. Conquanto a Ponte Internacional da Amizade seja a principal via de acesso ao Paraguai e principal porta de entrada de produtos legais e ilegais, de fundamental importância também é o Lago de Itaipú, via fluvial por onde atravessam muitas mercadorias ilegalmente através de seus inúmeros portos clandestinos espalhados pelas suas margens (Ministério da Justiça, 2016).

ATORES LOCAIS, REDES TRANSNACIONAIS: ARTICULAÇÕES ENTRE O TERRITORIAL E O GLOBAL NOS MERCADOS ILÍCITOS MUNDIALIZADOS

Conforme alguns autores (Gleny, 2010; Saviano, 2010; Durán-Martínez, 2020) um dos impactos das transformações sociais e políticas recentes sobre o comércio ilícito global envolve as formas de estruturação desses atores: hierarquias fixas se transformaram em redes descentralizadas; líderes autoritários por agentes e células múltiplas, tenuamente relacionados e dispersos; linhas rígidas de controle e troca por transações em constante transformação, de acordo com as oportunidades. As redes ilícitas estão intimamente entrelaçadas com o comércio lícito do setor privado e com o setor público e no sistema político de forma que não é possível tratar dessas dimensões como paralelas uma vez que elas são constitutivas uma da outra. Diversos mercados ilícitos, apesar de ter lógicas próprias, são um mesmo fenômeno global e se tornam cada vez mais difícil de serem discernidos uns dos outros e da economia legal.

As possibilidades oferecidas pela globalização tornam mais fácil para os comerciantes combinarem seus carregamentos ou mudar de um modal para outro – é competitivamente menos vantajoso controlar, do começo ao fim, a cadeia de fornecimento de determinado produto. Desta forma, a especialização é a própria rede e suas habilidades para adquirir, transportar e distribuir mercadoria ilegal em vários países. A mercadoria em si, em alguns casos, nem é tão relevante.

Contudo é importante assinalar que no caso da América Latina, incluindo o Brasil, as redes são locais e globais simultaneamente. Apresentam habilidade de explorar a mobilidade internacional em rápida velocidade e ao mesmo tempo, um profundo entrincheiramento dentro das estruturas de poder local lhe dá enorme vantagem em

relação aos governos e em relação a outros atores criminais (Muniz e Dias, 2022). Sua sobrevivência depende de sua habilidade de se recombinarem, estabelecerem colaborações e dissolverem-se, forjando novos mercados ao mesmo tempo em que mantém presença hegemônica ou o controle de territórios considerados centrais. Isso significa que a presença, influência ou controle territorial são fundamentais no acesso aos mercados ilícitos globais uma vez que as mercadorias precisam passar por territórios específicos – alguns dos quais são estratégicos. Neste sentido, conforme o PCC foi se constituindo em ator central em São Paulo, na região da fronteira com Paraguai e Bolívia e na região da Baixada Santista, ele se constituiu em parceiro necessário para os grandes e tradicionais grupos mafiosos europeus (Dias, 2013; Manso e Dias, 2018).

As redes de intermediários flexíveis e não mapeáveis que operam em inúmeras fronteiras e oferecem diferentes serviços; algumas estão interconectadas permanentemente e outras variam em composição, atividades e alcance geográfico, de acordo com os mercados e as circunstâncias. Corretores e agentes têm acesso a múltiplos fornecedores, transportadores e compradores e são mais relevantes para o comércio de drogas do que os antigos 'chefões'. Em consequência do alcance global do comércio ilícito, os atores que operam fornecendo produtos ilícitos não dependem mais de um único fornecedor; podem obter o que precisam em uma base global, comprando de acordo com preço, disponibilidade, logística etc. Também os clientes não são mais alguns poucos cativos; agora podem se arriscar até a cadeia de abastecimento e a iniciativa levarem.

Como afirma Reuter (s/n) novos atores sempre têm espaço para entrar numa rede e se ele demonstra capacidade de oferecer confiabilidade e eficiência em termos das expectativas econômicas de todos os envolvidos, a tendência é de ampliação de suas atividades e de sua centralidade nessas redes. É exatamente no âmbito destas premissas econômicas que podemos compreender como o PCC foi ampliando a sua importância no bilionário mercado global de cocaína e, neste caso, paradoxalmente, é exatamente o seu vínculo umbilical e ideológico com os cárceres o elemento de seu diferencial de sucesso. Isto é, é exatamente a sua dimensão não econômica que confere ao PCC um status de confiança nas redes de comércio ilícito global.

As redes de comércio ilícito têm um claro objetivo – o lucro, pela infração as leis – e, quando se formam e entram em funcionamento é porque isso é útil para a solução de um problema. Para ser bem-sucedidas precisam ser lucrativas e seguras. Hoje essas redes são totalmente descentralizadas e até atomizadas. As células – participantes – tem de ser autônomas e autossuficientes. Interagem através de

fronteiras em cadeia que podem ser longas e complexas, ainda que altamente adaptáveis e efetivas. As transações podem ser transitórias ou permanentes. A rapidez com o uso de tecnologias avançadas; diminui custos das operações e com as operações dispersas reduzem a chance de uma prisão ao longo da corrente resultar no desmanche do comércio; redes multidirecionais podem suportar uma prisão ou uma batida pois canais alternativos estão à disposição; com a descentralização e dispersão, diminui a importância de fornecedores e consumidores em cada ponta da cadeia, aumentando os lucros dos comerciantes intermediários; quanto mais opções disponíveis tem, menos um negociante está preso a um único produto; limita os riscos ao isolar as pessoas envolvidas, pois ninguém precisa conhecer a identidade de um membro da rede a mais de dois nós de distância. Os integrantes das redes vinculados a um produto particular geralmente estão nas pontas, no fornecimento e na distribuição. A flexibilidade e o poder maior encontram-se no meio do caminho. Nas pontas, a tendência é de menor flexibilidade, de controles territoriais ou concentração produtiva e econômica. Em todos os casos, a confiança, estabilidade e a capacidade de dar garantias e segurança às transações é elemento essencial para os atores nos mercados ilícitos globais.

Desta forma, a despeito dos elementos flexíveis e adaptáveis das redes de comércio ilícito em sua escala global, o controle territorial onde monopoliza atividades lícitas e/ou ilícitas continua sendo um elemento importante de organizações criminais e, em certo sentido, estratégico para a sua atuação global. É importante diferenciar dois tipos de território: aquele no qual as organizações baseiam suas atividades e aquele nos quais elas operam, geralmente em número muito maior. Esse aspecto é importante para compreender a diferença da presença do PCC nas prisões e comunidades periféricas de São Paulo e nas regiões de fronteira, como Ponta Porã/Pedro Juan Caballero e Foz do Iguaçu/Ciudad Del Este. Se no primeiro caso a relação que se estabelece está assentada em bases comunitárias assumindo dimensões sociais e morais mais amplas, articuladas com a própria experiência e vivência enraizada nesses territórios, no segundo caso, das fronteiras, a presença em geral reveste-se de um caráter transitório, mercadológico, temporário, fluído na conformação da fronteira como esse lócus de passagem e não de fixação (Dias, 2013; Dias, 2020; Dias e Paiva, 2022). Neste sentido, predominam relações econômicas, despidas de laços comunitários e, por isso mesmo, potencialmente mais violentas.

As organizações territorialmente localizadas como o PCC, estabelecem conexões nacionais e internacionais com outros grupos ou com indivíduos ou empresas particulares a fim de se integrarem e

realizarem transações comerciais. No âmbito internacional, não encontram grandes obstáculos para se integrarem, notadamente, após o desenvolvimento do processo de globalização da economia, que contribuiu para a aproximação das nações, possibilitando aos grupos que ainda operavam paralelamente um novo impulso em suas relações com maiores perspectivas de expandirem mercados ilícitos. Como exemplos, os cartéis colombianos expandiram seu negócio de comércio de cocaína para o cultivo do ópio e a comercialização da heroína. Os grupos brasileiros também diversificaram suas atividades, as quais constituem em roubo a bancos, extorsão mediante sequestro, resgate de presos, tráfico de armas e entorpecentes, com conotações internacionais, como no caso da cocaína.

De acordo com Ziegler (2003) os grupos organizados do mundo todo fazem acordos entre si como colaboradores eventuais. Em contrapartida, em geral os grupos transnacionais eliminam os grupos locais quando decidem controlar um território ou assumir um setor econômico específico. A violência é um instrumental central e a etnia é um importante elemento para conformação dos vínculos que darão forma ao cartel. Porém, no caso do PCC, certamente uma singularidade do grupo brasileiro, os vínculos se estabelecem, se mantém e se fortalecem a partir da experiência carcerária e a conformação de um "mundo do crime" (Dias, 2020; Feltran, 2018). Ou seja, os dados evidenciam que a presença de determinados grupos, em determinados mercados, segue lógicas econômicas-racionais, mas, também, dimensões comunitárias, morais e sociais. A compreensão da ascensão ou da queda da centralidade de determinados atores em determinados mercados, em determinados territórios e atividades, precisa levar em conta todos esses complexos fatores. Consideramos que esses elementos são centrais para compreender a ampliação do papel do PCC no comércio global de cocaína e nas dinâmicas criminais e de violência da América Latina.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ritmo veloz do mercado mundial e a combinação infinita de possibilidades para fornecimento, armazenamento, transporte, investimentos bancários, transferência eletrônica, celular, e-mail etc. expandem as possibilidades do crime organizado para além do típico mafioso. As hierarquias rígidas nas quais a autoridade está centralizada não se dão bem num mercado global extremamente rápido, em que as oportunidades e os riscos mudam sem cessar. Quanto mais esses grupos se parecem com empresas mais suas hierarquias e rotinas impedem que otimizem suas atividades. As novas organizações devem ser capazes

de se adaptar rapidamente às novas oportunidades e permitem que mudem constantemente de localização, táticas, meios e mecanismos para lucrar o máximo possível. Tais transformações possibilitam compreender a centralidade adquirida pelo PCC nos fluxos da cocaína para alguns mercados europeus.

Algumas características básicas do crime em escala global ajudam a compreender os efeitos do mercado de cocaína no Brasil e nos atores criminais brasileiros, sobretudo o PCC: a) trata-se de fenômeno transnacional, em crescimento e de alcance mundial, porém com presença regional e local específica e diferenciada; b) como fenômeno global multidimensional, conectado com outros problemas, vinculado a mudanças no sistema internacional derivadas do impacto da globalização e o fim da guerra fria e da transformação dos países do Sul em sua posição no sistema; c) como fenômeno vinculado às mudanças na segurança com a perda parcial do monopólio dos meios de uso da violência pelo Estado e aparecimento de formas de violência diferentes da violência política; e, d) trata-se de um fenômeno que se nutre de duas características entrelaçadas: a vinculação de atividades lícitas e ilícitas em diferentes áreas da atividade econômica dos países, aproveitando as difusas fronteiras do direito (nacional e internacional) e áreas tecno-econômicas com escassa normatividade. Desta forma, a análise do crime transnacional requer considerá-lo como um processo multidimensional, ao mesmo tempo global, regional e local, com particularidades que conformam efeitos na dinâmica social que só podem ser compreendidos através da análise que leve em consideração dimensões socioeconômicas, culturais e políticas.

A compreensão dos pontos assinalados acima implicaria a análise conjunta das dinâmicas dos mercados ilegais – envolvendo as relações entre os grupos, a conexão dentro da cadeia do comércio ilícito e as relações com os atores estatais - tanto no território de fronteira de um país como os efeitos e impactos dessas atividades do outro lado da fronteira, nas cidades-gêmeas consideradas como "área de fronteira" conformada por dinâmicas sociais, políticas, econômicas e também criminais, integradas através de densas interações entre os atores.

Portanto, a compreensão das dinâmicas relacionadas aos mercados ilícitos das drogas, especialmente cocaína e maconha, tal qual elas se conformam no Brasil deve considerar os elementos geográficos, políticos, sociais e culturais que situa o país, seja como mercado consumidor, seja como território de passagem dos fluxos da cocaína proveniente dos países andinos e destinada aos mercados consumidores europeus e, em menor medida, do continente africano (Adorno e Dias, 2019). No entrecruzamento das dinâmicas dos mercados ilícitos e das dinâmicas políticas nacionais, neste caso, a

política de encarceramento, se produziu uma conformação criminal própria, em que foram articulados elementos econômicos próprios mesmo dos mercados ilícitos, com elementos ideológicos, morais e principiológicos relacionados às afiliações e vínculos produzidos por indivíduos que compartilham a experiência de encarceramento e a vivência na prisão.

É preciso, pois, em primeiro lugar, considerar a rede construída a partir e em torno do PCC em termos dos laços de natureza ideológica que conectam esses nós e dos laços de natureza econômica. Será necessário analisar se, e em que medida, eles estão articulados – através da confiança, por exemplo (Lampe e Johansen, 2003; Mazur, 2009; Dino, 2010), se, e em que medida, eles reforçam e fortalecem a rede, complementando-se e se, e em que medida, eles tensionam e desequilibram a rede. Analiticamente, pode-se considerar a existência de dois pontos focais, caracterizados pelo predomínio de um tipo específico de laço a conectar os indivíduos: na prisão (e periferias de São Paulo, por exemplo), o predomínio dos laços de natureza ideológica; na fronteira, os laços de natureza econômica seriam predominantes. Esses dois polos intensificam a conexão entre si conforme se ampliam a extensão de atuação nos mercados ilícitos das redes criminais relacionadas às facções prisionais e impulsionam o PCC a uma posição de centralidade nos mercados ilícitos globais, afetando dinâmicas criminais e sociais nos países da América Latina e contribuindo para reconfigurar os cenários da violência no subcontinente.

BIBLIOGRAFÍA

Abreu, Allan de (2016). *Cocaína: a rota caipira*. São Paulo, Record.

Adorno, Sérgio; Dias, Camila N. (2019). Brazil: organized crime, corruption and urban violence. In Felia Allum and Stan Gilmour (Eds.). *Handbook of Organized Crime and Politics*, Cheltenham/ Northampton, Edward Elgar Publishing, pp. 226-241.

Cardin, Eric G.; Albuquerque, José Lindomar C. (2018). Fronteiras e deslocamentos. *Revista Brasileira de Sociologia*, 6 (12), 114-131.

Costa, Gustavo V. da; Oliveira, Giovanni F. (2014). Esquemas de fronteira em Corumbá (MS): Negócios além do legal e do ilegal. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social,* 7, (2), 207-232.

Cruz, Sérgio (1984). *Guerra ao Contrabando. Depoimento de um sobrevivente*. Brasília: Thesaurus Editora.

Dias, Camila y Dias, Edgar (2021). Notas contextuales acerca de la creciente presencia transnacional del grupo criminal brasileño Primer Comando de la Capital (PCC). *Aisthesis, 70*, pp 331-354.

Dias, Camila y Salla, Fernando (2019). Violência e negociação na construção da ordem nas prisões: a experiência paulista. *Sociedade e Estado*, 34, 539-564.

Dias, Camila y Paiva, Luiz Fábio S. (2022). Facções prisionais em dois territórios fronteiriços. *Tempo Social*, 34 (2), 217-238.

Dias, Camila y Ribeiro, Natália C.T. (2019). O deslocamento da prisão em três Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) e sua centralidade na conformação de redes criminais transnacionais. *Revista Brasileira de Sociologia*, 7 (17), 98-124.

Dias, Camila (2013), *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo, Ed. Saraiva.

Dias, Camila (2019). Encarceramento em massa e a prisão como locus de organização da criminalidade. In: Maria Luiza Galle Lopedote; Daniela Sevegnani Mayorca; Dario de Negreiros; Marcela de Andrade Gomes. (Orgs.). *Corpos que sofrem:como lidar com os efeitos psicossociais da violência?* São Paulo: Elefante. pp. 226-242.

Dias, Edgar (2020). *En el laberinto de Hermes: El Primer Comando de La Capital bajo la perspectiva de Niklas Luhmann*. Assunção: Tiempo de Historia.

Dino, Alessandra (2010). *Os últimos chefões: investigação sobre o governo da Cosa Nostra*. São Paulo, Ed. UNESP.

Durán-Martínez, Angelica (2020). Illicit Drugs and Organized Crime in Latin America: news scholarship and the future of alternative policies. *The Oxford Handbook of Sociology in Latin America*. Oxford University Press.

Feltran, Gabriel (2018). *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo, Cia das Letras.
Forgione, Francesco (2009). *Máfia Export – Como a `Ndrangheta, Cosa Nostra e a Camorra colonizaram o mundo*. Rio de Janeiro: Bertrannd Brasil.
Glenny, Misha (2008). *Mc Máfia – Crime sem fronteiras*. São Paulo: Companhia das Letras.
Grillo, Ioan (2012). *El Narco: en el corazón de la insurgencia criminal mexicana*. Barcelona: Tendencias.
Jara, Vladimir (2020). *Fuego Cruzado – una vida entre balas, policiais y narcos*. Assunção: Intercontinental Editora.
Jara, Vladimir (2003). *Mafia, traición y muertes en la frontera – Beira-Mar en Paraguay*. Primera edición.
Manso, Bruno P. y Dias, Camila (2018). *A guerra – A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia.
Mazur, Roberto (2009). *O infiltrado: minha vida secreta nos bastidores da lavagem de dinheiro no Cartel de Medellín*. Curitiba: Nossa cultura.
Ministério da Justiça (2016). *Segurança Pública nas fronteiras – Sumário Executivo*. Brasília.
Muggah, Roberto y Diniz, G. (2013). Protegendo as Fronteiras: o Brasil e sua estratégia 'América do Sul como prioridade' contra o crime organizado. *Artigo estratégico 5*. Instituto Igarapé.
Muniz, Jacqueline y Dias, Camila (2022). Armed domains and their criminal governments: A non-phantasmic approach to "organized crime. *Revista Estudos Avançados*, 36 (105), 131-152.
Naím, Moisés (2006). *Ilícito: O ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
Nogueira, Vinícius et al. (2020). Mortalidade por homicídios em linha de fronteira no Paraná, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva* 25 (8), pp. 3107-3118.
Okamoto, Flávio (2011). O Grupo Fronteira do GNCOC e o combate ao narcotráfico na região de fronteira. In: Messa, A.F. & Carneiro, J.R.G. (Orgs.) *Crime Organizado*. São Paulo: Saraiva.
Oliveira, Márcio, G (2011). A formação das cidades-gêmeas Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. *II Simpósio Nacional de Geografia Política, Território e Poder*. Foz do Iguaçu.
Paiva, Luiz F (2019). As dinâmicas do mercado ilegal de cocaína na tríplice fronteira entre Brasil, Peru e Colômbia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 34 (99), 1-19.
Paoli, Letizia (2002). The paradoxes of organized crime. *Crime, Law & Social Change*, 37, 51-97.
Patriarca, Gabriel y Adorno, Sérgio (2025). Rip-off clássico, contemporâneo e falso: deslocamentos táticos de uma

modalidade de exportação de cocaína em portos do Brasil. *Revista Criminalidad*, 67 (2), 97-110.
Reuter, Peter (s/d). *Can production and trafficking of illicit drugs be reduced or merely shifted?* Mimeo.
Salla, Fernando y Alvarez, Marcos César (2011). Estado-Nação, fronteiras, margens: redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo. *Anais do XV Congresso Brasileiro de Sociologia*, Curitiba. http://www.sistemasmart.com.br/sbs2011/arquivos/28_6_2011_15_38_19.pdf
Saviano, Roberto (2010). *Zerozerozero*. São Paulo, Companhia das Letras.
Soares, Luís Eduardo (2012). *Tudo ou nada: a história do brasileiro preso em Londres por associação ao tráfico de duas toneladas de cocaína*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
Unodc - United Nations Office on Drugs and Crime (2020). *World Drug Report 2020*, Bookled 3 - Drug Supply.
Von Lampe, Klaus y Johansen, Per Ole (2003). Criminal networks and trust. *In*: *3rd Annual Meeting of the European Society of Criminology*, Helsinky, Finlandy.
Ziegler, Jean (2003). *Senhores do crime: As novas máfias contra a democracia*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record.

DESAPARECIMENTOS FORÇADOS: APONTAMENTOS SOBRE O FENÔMENO NO BRASIL

Nalayne Mendonça Pinto y José Cláudio de Souza Alves

INTRODUÇÃO

O projeto de pesquisa e extensão sobre desaparecimentos forçados na Baixada Fluminense teve origem em 2019, a partir de um convite do mandato do então Deputado Federal Marcelo Freixo ao Fórum Grita Baixada para o desenvolvimento de uma pesquisa exploratória sobre o tema. Em setembro de 2019, o Fórum formalizou uma parceria com o grupo de pesquisa Observatório Fluminense da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), estruturando um projeto que visava levantar informações sobre os desaparecimentos forçados nos municípios da Baixada Fluminense – RJ; além de apoiar as mães e familiares das vítimas na elaboração de suas dores e apoio psicossocial. As ações foram impactadas pela pandemia de Covid-19 e foram realizadas entre 2020 e 2023.

Metodologicamente, a pesquisa utilizou múltiplas abordagens para compreender o fenômeno dos desaparecimentos forçados. Foram realizados levantamentos bibliográficos em áreas como sociologia, direito e antropologia, além da análise de dados quantitativos e qualitativos oriundos do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP – órgão estatal responsável pela produção de dados do Governo do Estado do Rio de Janeiro) e do Disque Denúncia, abrangendo o período de 2016 a 2020. Em paralelo, foram organizados grupos focais com mães e familiares das vítimas, organizados como encontros de Arteterapia coordenados por uma psicóloga. O projeto

também incluiu a produção de um curta-metragem em parceria com a Quiprocó Filmes, intitulado "Desova", que buscou dar visibilidade às histórias dos desaparecidos e suas famílias.

A partir de 2024, e até os dias de hoje, o projeto teve continuidade a partir de duas novas emendas parlamentares dos Deputados Federais Glauber Braga e Pastor Henrique Vieira a fim de analisar a dinâmica criminal nos 13 municípios que compõem a Baixada Fluminense; atuamos ainda com 10 mobilizadores locais que fomentam o debate com uso do documentário e do livro nos territórios pesquisados; por fim acreditamos na necessidade manter as atividades de Arteterapia a fim oferecer algum suporte psicossocial à mães e familiares vítimas de violência de estado.

Nesse sentido, o presente capítulo tem como objetivo apresentar um resumo dos aspectos centrais que tratamos na pesquisa objetivando ampliar o diálogo com outros grupos de pesquisa no Brasil e nas Américas que tratam do tema dos Desaparecimentos Forçados.

O DESAPARECIMENTO FORÇADO NOS TRATADOS INTERNACIONAIS

O desaparecimento forçado é reconhecido como uma das mais graves violações aos direitos humanos e constitui, no plano internacional, crime contra a humanidade. Sua caracterização se dá pela privação ilegal da liberdade de uma pessoa, acompanhada da recusa das autoridades em reconhecer tal ato ou em informar o paradeiro da vítima, subtraindo-a assim da proteção da lei. Esse crime atinge não apenas a integridade física e psíquica da vítima, mas também causa dor contínua a seus familiares e compromete o direito da sociedade à verdade e à justiça. A comunidade internacional tem respondido a essa prática com a formulação de tratados e convenções que visam prevenir sua ocorrência, punir os responsáveis e garantir a reparação adequada às vítimas.

Dentre os principais marcos normativos internacionais que tratam do desaparecimento forçado, destaca-se a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1994. Essa convenção define o desaparecimento forçado como qualquer forma de privação da liberdade cometida por agentes do Estado — ou por indivíduos atuando com sua aquiescência — seguida da recusa em reconhecer a detenção ou de fornecer informações sobre o paradeiro da pessoa. Ao impedir o exercício dos recursos legais e garantias processuais, esse crime se torna pluriofensivo, atingindo simultaneamente os direitos à liberdade, à integridade pessoal e ao devido processo legal.

Outro instrumento de relevância central é a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 2006. Seu artigo 1º determina que "nenhuma pessoa será submetida ao desaparecimento forçado", sem exceções, mesmo em situações de guerra ou instabilidade política. Já o artigo 2º reitera a definição do crime, enfatizando sua autoria estatal ou com apoio estatal. O documento impõe aos Estados a obrigação de criminalizar o desaparecimento forçado em seus ordenamentos jurídicos, adotar medidas eficazes de prevenção, investigar com rigor os casos e assegurar os direitos das vítimas à verdade, à reparação e à memória. Assim define-se:

> Para os efeitos desta Convenção, entende-se por "desaparecimento forçado" a prisão, a detenção, o rapto ou qualquer outra forma de privação de liberdade por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos agindo com a autorização, apoio ou aquiescência do Estado, e a subsequente recusa em admitir a privação de liberdade ou a ocultação do destino ou paradeiro da pessoa desaparecida, privando assim a pessoa da proteção da lei (ONU, 2006 e Brasil, Decreto Presidencial 8.767/ 2016).

No âmbito do direito penal internacional, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998) tipifica o desaparecimento forçado como crime contra a humanidade (artigo 7º, parágrafo 2, alínea "i"). A norma estabelece que a prisão, detenção ou sequestro seguido da recusa em reconhecer tais atos ou em revelar o paradeiro da vítima, com o objetivo de retirá-la da proteção da lei, configuram uma grave ofensa ao direito internacional. Este estatuto confere competência ao Tribunal Penal Internacional para julgar os responsáveis por esses crimes quando os sistemas nacionais se mostrarem ineficazes ou omissos.

As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) têm contribuído para a consolidação da doutrina internacional sobre desaparecimento forçado. Casos emblemáticos como Blake vs. Guatemala, Bámaca Velásquez vs. Guatemala, Anzualdo Castro vs. Peru e Heliodoro Portugal vs. Panamá demonstram o entendimento da Corte de que o desaparecimento é um crime de natureza continuada e multidimensional, afetando direitos fundamentais como o reconhecimento da personalidade jurídica, a integridade física, a liberdade e a dignidade humana.

No caso Gomes Lund e outros vs. Brasil (Guerrilha do Araguaia), julgado em 2010, a Corte responsabilizou o Estado brasileiro por

desaparecimentos forçados ocorridos durante a ditadura civil empresarial militar. A sentença exigiu a tipificação autônoma do crime, a invalidação de dispositivos da Lei de Anistia, e a adoção de medidas de reparação, como buscas pelos corpos, atendimento às famílias e adoção de políticas de memória e verdade. Mais recentemente, os casos Favela Nova Brasília vs. Brasil (2024) e Almir Muniz da Silva vs. Brasil (2025) reiteraram a responsabilidade do Estado brasileiro por falhas na prevenção, investigação e punição de desaparecimentos forçados, exigindo novamente a adequação da legislação interna.

Apesar de ser signatário e ratificar tais convenções, o Brasil ainda não tipificou o desaparecimento forçado como crime específico no Código Penal, o que facilita a impunidade e impede a responsabilização eficaz dos agentes envolvidos. Tal omissão tem sido reiteradamente criticada pela CIDH, que destaca a necessidade de uma resposta jurídica compatível com os parâmetros internacionais.

A experiência de países como México e Colômbia pode servir de referência. O México, por meio da *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* (2017), e a Colômbia, com sua *Ley 589 de 2000* (tipifica o genocídio, o desaparecimento forçado, o deslocamento forçado e a tortura) adotaram legislações específicas que criminalizam o desaparecimento forçado, inclusive quando cometido por particulares com apoio estatal. A Colômbia, após o Acordo de Paz com as FARC, estruturou ainda um sistema de verdade, justiça e reparação que inclui órgãos como a Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD) e a Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Em síntese, os tratados internacionais sobre desaparecimento forçado constituem um corpo normativo robusto e coerente, voltado à defesa da dignidade humana e ao combate à impunidade. No entanto, sua efetividade depende da internalização real por parte dos Estados, não apenas formal, mas mediante a adoção de leis, políticas públicas e mecanismos de controle social. O Brasil, embora inserido nesse sistema jurídico, carece de ações concretas que garantam a aplicação plena desses instrumentos e que rompam com a histórica negação de justiça às vítimas e seus familiares.

PROTEÇÃO ÀS PESSOAS DESAPARECIDAS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A Lei Brasileira nº 13.812, de 16 de março de 2019 instituiu a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e definiu a criação do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, ela assim define, no inciso I do Artigo 2º, a pessoa desaparecida como sendo "todo ser humano cujo paradeiro é desconhecido, não importando a causa de seu

desaparecimento, até que sua recuperação e identificação tenham sido confirmadas por vias físicas ou científicas". Todavia, ainda que já tenhamos a definição da lei desde 2019 o poder público federal não constituiu um sistema único de busca de pessoas desaparecidas tampouco um cadastro nacional e uma política nacional para busca de desaparecidos.

Do ponto de vista normativo, a lei avança ao sistematizar a atuação integrada entre órgãos de segurança pública, Ministério Público, Poder Judiciário e entidades da sociedade civil, promovendo a padronização e o compartilhamento de informações. O Cadastro Nacional, previsto no art. 3º da lei, visa superar a fragmentação dos registros que historicamente dificulta a elucidação de casos e a articulação de políticas públicas eficazes.

No entanto, apesar de seu caráter inovador, a efetividade da Lei nº 13.812/2019 esbarra em desafios estruturais, como a ausência de regulamentação completa, a falta de investimentos em tecnologia da informação e a escassa capacitação de agentes públicos para lidar com situações de desaparecimento – especialmente em contextos de violência estatal, desaparecimentos produzidos por grupos armados com domínio de territórios, tráfico de pessoas e conflitos familiares.

Além disso, embora trate de forma ampla a questão dos desaparecimentos, a lei não tipifica penalmente o crime de desaparecimento forçado, o que limita seu alcance em casos em que o envolvimento de agentes do Estado é evidente, como apontado em decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Assim, sua eficácia depende de uma complementação legislativa, como a aprovação de projetos de lei que tipifiquem o desaparecimento forçado como crime autônomo e imprescritível.

Em síntese, a Lei Brasileira nº 13.812/2019 representa um avanço importante no campo da defesa dos direitos humanos e da segurança pública no Brasil, mas sua concretização plena requer articulação interinstitucional, recursos adequados e um compromisso contínuo com a proteção da dignidade humana.

No caso específico do desaparecimento forçado a Convenção Internacional da ONU, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 661/2010 e ratificada pelo Decreto Presidencial nº 8.767/2016, representa um marco jurídico fundamental. Ela define desaparecimento forçado como a privação de liberdade por agentes estatais (ou com sua aquiescência), seguida da recusa em reconhecer tal privação ou em revelar o paradeiro da vítima. O texto classifica o desaparecimento como um crime contra a humanidade e impõe obrigações aos Estados-partes quanto à criminalização da prática em seus ordenamentos internos.

No Brasil, apesar da ratificação da convenção, a tipificação penal autônoma ainda é objeto de discussão legislativa. Destacam-se, nesse contexto, quatro principais propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional Brasileiro.

1. PROJETO DE LEI Nº 4038/2008 (APENSADO AO PL 301/2007)

De iniciativa do Poder Executivo, o PL 4038/2008 visa adequar a legislação nacional aos padrões do Tribunal Penal Internacional. O projeto aborda crimes contra a humanidade, incluindo o desaparecimento forçado no artigo 33.

2. PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 245/2011 (TRANSFORMADO NO PL 6240/2013)

O PLS 245/2011 foi o primeiro a propor a inserção do desaparecimento forçado no Código Penal (art. 149-A); este projeto foi motivado pela decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (caso Gomes Lund), que instou o Brasil a tipificar o desaparecimento forçado como crime comum. Ao chegar à Câmara dos Deputados, o projeto recebeu ajustes substanciais como aumento da pena e enquadramento do desaparecimento forçado como crime hediondo.

3. PROJETO DE LEI Nº 5215/2020

Proposto por parlamentares do Partido dos Trabalhadores, este PL amplia a abordagem ao tratar não apenas da tipificação penal, mas também da prevenção, repressão e atenção às vítimas. Apensado ao PL 6240/2013, o projeto enfatiza a necessidade de políticas públicas e instrumentos institucionais que assegurem a busca efetiva por pessoas desaparecidas e o suporte a seus familiares. Destaca-se por incorporar integralmente o conceito da Convenção Internacional e propor medidas de caráter humanitário e educacional, além das penalidades criminais. O PL 5215/2020 reforça que o desaparecimento forçado deve ser compreendido como violação continuada dos direitos humanos, exigindo do Estado ações amplas e integradas. Embora tenha recebido tramitação prioritária em 2021, permanece sem votação em plenário até o momento.

4. PROJETO DE LEI 728/2025

Mais recentemente foi proposto pelo Deputado João Daniel – PT/SE que visa incluir no Código Penal Brasileiro o "Art. 149-B. Apreender,

deter, sequestrar, arrebatar, manter em cárcere privado ou de qualquer outro modo privar alguém de sua liberdade, na condição de agente do Estado, de suas instituições ou de milícia, grupo armado, ou paramilitar".

O Projeto de Lei representa um avanço significativo ao prever agravantes para o crime de desaparecimento forçado quando este for cometido por milícias ou grupos armados, inclusive aqueles formados por agentes do Estado. Essa medida fortalece o enfrentamento de formas organizadas e sistemáticas de violência, especialmente aquelas ligadas à criminalidade institucionalizada e ao abuso de poder. Ao incluir essa previsão, o PL reconhece que milícias e grupos armados ilegais estão frequentemente envolvidos em desaparecimentos motivados por extorsão, controle territorial e silenciamento de opositores ou testemunhas. Da mesma forma, considera ainda mais grave a participação de agentes públicos - como policiais civis ou militares - que atuam de forma ilegal e organizada, uma vez que envolve diretamente o aparato estatal em violações dos direitos humanos.

O DESAPARECIMENTO FORÇADO COMO TECNOLOGIA DE TERROR

O desaparecimento forçado de pessoas é um fenômeno complexo que articula múltiplas dimensões da violência, da omissão e da seletividade estatal. Historicamente, o desaparecimento forçado foi associado, principalmente, ao período das ditaduras civis militares latino-americanas. No Brasil, sua visibilidade pública emergiu, sobretudo por meio da luta dos familiares de desaparecidos políticos (Araújo, 2014; Azevedo, 2016). Contudo, importa considerar uma leitura ampliada do fenômeno, mostrando que as práticas de ocultamento de corpos e destruição de identidades antecedem e ultrapassam os regimes ditatoriais, como argumenta Achille Mbembe (2016) ao afirmar que a soberania colonial foi construída a partir do poder de matar e desaparecer corpos racializados.

Taussig (1993) também mergulha nos horrores do colonialismo na América do Sul, revelando um terror profundo que ultrapassa a violência física acrescentando o pavor simbólico e psicológico provocado pelo colonialismo europeu projetando imagens de selvageria e magia sobre os povos indígenas, assim examina a relação entre o terror e o colonialismo, mostrando como o terror foi utilizado como uma ferramenta de dominação e controle social.

Pesquisadores brasileiros (Ferreira, 2011; Oliveira, 2014; Araújo, 2016) demonstram que, na contemporaneidade, o desaparecimento se manifesta como um problema social atravessado por lógicas institucionais fragmentadas e disputas morais entre família, polícia e

Estado. Para Ferreira (2013), a ausência de uma pessoa torna-se, ao mesmo tempo, um "problema de família" e um "problema de segurança pública", revelando um campo de responsabilizações cruzadas que reflete a precariedade das políticas públicas e a negligência estatal. Essa disputa de significados gera o que a autora chama de "vazio plural", em que não apenas o desaparecido está ausente, mas também a ação efetiva das instituições.

A ausência de políticas sistematizadas, a subnotificação dos casos e a ausência de um marco legal específico contribuem para a banalização do desaparecimento. Neumann (2010) e Oliveira (2014) destacam que, mesmo com legislação vigente que determina a investigação imediata, ainda persiste a cultura policial de espera de 24 ou 48 horas para registro do boletim de ocorrência, desencorajando denúncias e acentuando o descrédito no Estado.

Além disso, os processos de estigmatização e criminalização de populações periféricas, especialmente negras e faveladas, são centrais para compreender a hierarquia de valor atribuída aos desaparecidos. Araújo (2016) observa que, muitas vezes, os registros são arquivados com base em juízos morais e preconceitos territoriais, em que a simples origem do desaparecido como morador de uma favela basta para que seja associado a atividades ilícitas e fabricação de nexos causais do "envolvimento" com o crime, como analisaram Cecchetto, Muniz e Monteiro (2018); desse modo o aparato estatal atua por meio da despersonalização e desvalorização de determinados sujeitos.

Nesse contexto, importa destacar como o desaparecimento se configura como uma técnica política de ocultamento da violência, especialmente quando perpetrada por agentes do próprio Estado. A impunidade estrutural, a morosidade dos processos judiciais e a falta de acesso a documentos oficiais constituem, segundo Veena Das (*apud* Araújo, 2016), formas de "ilegibilidade do Estado", que dificultam a identificação das vítimas e a responsabilização dos autores.

Franco (2018), ao criticar a visão restritiva de desaparecimento político como fenômeno exclusivo da Ditadura Militar, propõe uma concepção mais abrangente. Segundo ele, ao limitar o desaparecimento à motivação política e à ação estatal direta, perde-se a capacidade de compreender a continuidade histórica da violência de desaparecimento como um dispositivo necropolítico (Mbembe, 2016) direcionado às populações marginalizadas, onde os marcadores sociais de raça, classe e gênero estão presentes, pois são os jovens pretos/pardos e moradores de periferias que foram identificados com maior incidência de desaparecimentos no Brasil (Pinto, 2025).

Nessa esteira propomos pensar o desaparecimento forçado não apenas como um episódio histórico, mas como uma tecnologia de

poder e terror persistente que atravessa o cotidiano das populações subalternizadas. A atuação de milícias, facções que realizam o comércio de drogas e agentes policiais, frequentemente em colaboração, compõe um "mercado regional do terror" (Diaz e Alves, 2022), em que o desaparecimento opera como estratégia de dominação e silenciamento. Taussig (1993) analisa o terror não apenas como um sentimento individual, mas como um fenômeno social e político complexo, que se manifesta em diversas formas, como a violência estatal, a dominação colonial e a experiência da tortura; ele discute a forma como o terror é mediado através da cultura, do discurso, da linguagem e silenciamentos.

O sofrimento das famílias e os rituais de espera e denúncia constituem, conforme Catela (2001), formas de resistência. A ausência do corpo, longe de ser um elemento passivo, torna-se um capital político e cultural mobilizado por mães e familiares na luta por justiça e memória. Assim, a violência do desaparecimento é enfrentada por meio de narrativas que ressignificam a dor e reivindicam a presença política dos ausentes.

Por conseguinte, o desaparecimento forçado, revela-se como uma expressão contemporânea da violência de Estado que combina a necropolítica e a seletividade institucional. Mais do que corpos ausentes, o desaparecimento aponta para a ausência planejada de políticas públicas, de registros, de interesse e de justiça. O desafio, portanto, está em tornar visível o que foi sistematicamente invisibilizado e reivindicar um estatuto de dignidade para os corpos insepultáveis (Araújo e Gomes, 2023).

O DESAPARECIMENTO FORÇADO A PARTIR DOS DADOS DO DISQUE DENÚNCIA (2016–2020)

Uma das análises mais relevantes da pesquisa que realizamos, foi a compreensão dos dados descritivos do Disque Denúncia - Rio de Janeiro (DD). O objetivo foi interpretar informações qualitativas provenientes das ligações feitas por cidadãos do Rio de Janeiro, com o intuito de aprofundar a compreensão sobre as práticas de violência e ocultação de corpos que marcam os territórios periféricos do estado.

A equipe de pesquisa solicitou formalmente o acesso ao banco de dados do Disque Denúncia, obtendo uma planilha com 14.935 registros entre 2002 e 2021. As categorias de registro que nos foram disponibilizadas davam conta de seis tipos de assuntos, quais sejam: 1) Cemitério Clandestino; 2) Destruição/Subtração de Cadáver; 3) Encontro de Cadáver; 4) Furto/comércio de ossos, membros e órgãos; 5) Pessoas Desaparecidas; e, 6) Tráfico de Mulheres. Para fins

de refinamento analítico, os autores aplicaram filtros espaciais (municípios da Baixada Fluminense e Rio de Janeiro – capital) e temporais (anos de 2016 a 2020), reduzindo o universo de análise a 1.738 denúncias. Em seguida foi realizada uma nova filtragem qualitativa, considerando a pertinência dos relatos ao fenômeno dos desaparecimentos forçados e a exclusão de duplicatas ou casos não compatíveis, chegou-se a 768 denúncias significativas.

A riqueza analítica do material encontra-se no conteúdo descritivo das denúncias, construído a partir da mediação dos atendentes do DD-RJ. Esses textos oferecem uma narrativa sintética da fala do denunciante, com elementos morais, territoriais e afetivos. O conteúdo permitiu aos autores estabelecerem um sistema classificatório próprio de análise, indo além das tipificações convencionais do DD – como "pessoas desaparecidas", "encontro de cadáver", "cemitério clandestino" etc. – e construindo categorias de análise sociológica e criminológica. Desse modo o estudo identificou sete grandes categorias analíticas, baseadas na recorrência de elementos linguísticos, espaciais e criminais presentes nos relatos:

- Localidade do "aparecimento" do corpo: refere-se aos espaços utilizados como pontos de desova e ocultação de cadáveres, como matas, valões, rios, campos de futebol e cisternas. Esses locais revelam padrões territoriais de violência e práticas sistemáticas de descarte.
- Estado de decomposição e putrefação: aponta para a negligência institucional e a morosidade nos procedimentos legais. A demora na remoção dos corpos e o seu abandono ilustram a exclusão material e simbólica desses sujeitos.
- Execução sumária e/ou desaparecimento forçado envolvendo tráfico, milícia e/ou polícia: esta categoria ressalta os modos sistemáticos de desaparecimento articulados com execuções e práticas de ocultação, em que diferentes agentes – estatais ou paraestatais – operam conjuntamente ou em paralelo.
- Destruição de cadáver por carbonização: mostra a recorrência da prática de queima de corpos como método de eliminação de provas e imposição do silêncio. Essa técnica está associada à "queima de arquivo" e à obstrução do direito à memória e ao sepultamento.
- Cárcere/detenção clandestina e sequestro: foca nas denúncias que descrevem o aprisionamento e o sumiço de indivíduos por milicianos, traficantes ou policiais, configurando práticas de privação de liberdade fora do devido processo legal.
- Cemitério clandestino: embora também utilizado como

categoria do DD, foi aprofundado como conceito analítico, a partir dos relatos que indicam locais sistemáticos de enterramento coletivo, com sinais de ritualização da violência.

- Organizações criminosas que realizam extorsão, ameaças e desaparecimentos: evidenciam o uso do desaparecimento como ferramenta de controle social e domínio territorial. As denúncias revelam o envolvimento direto de milicianos e agentes do tráfico com a prática sistemática do desaparecimento, associada a extorsão, ameaça e assassinato.

A pesquisa ressalta ainda que o Disque Denúncia não adota formalmente a categoria jurídica de "desaparecimento forçado", exigindo a construção de critérios próprios de análise, apoiados nas definições internacionais e nos elementos empíricos presentes nos relatos. A abordagem metodológica, portanto, constitui-se como uma estratégia crítica de leitura das lacunas institucionais, das ambivalências dos registros oficiais e da invisibilidade estatal em relação aos corpos periféricos.

Ao integrar essas múltiplas dimensões analíticas, o trabalho evidencia que o desaparecimento forçado na Baixada Fluminense e no Rio de Janeiro não é um evento isolado, mas um processo social e político profundamente enraizado na desigualdade estrutural, na violência territorializada e na letalidade seletiva do Estado. A base de dados do DD-RJ, ao permitir a observação das técnicas de ocultação e eliminação, contribui para desmontar a aparência de casualidade dos casos e aponta para uma racionalidade operatória da violência.

Hutta (2025) em diálogo com nossa pesquisa discute a concepção de 'terrorscapes' – territórios marcados pelo desaparecimento forçado e desova de corpos, onde a violência se inscreve no espaço urbano, tornando-se uma presença assombrosa e permanente. O autor explora como esses territórios configuram um 'deathscape' perturbador, onde os corpos são descartados sem dignidade, impedindo os rituais de luto e perpetuando a ausência. O conceito de 'terrorscape', segundo Hutta, envolve a contradição entre o desaparecimento e a aparição súbita de vestígios de violência, desestabilizando a percepção do espaço. Esse território do terror é habitado por rastros de corpos mutilados, queimados ou descartados em rios e terrenos baldios, transformando esses espaços em locais de trauma permanente. A análise dialoga com a noção de necropolítica de Achille Mbembe (2016), que destaca como o Estado utiliza o controle da morte como forma de domínio, e com Avery Gordon (2008), que aponta para a natureza espectral dos desaparecimentos, onde

o corpo ausente se torna uma aparição inquietante que persiste na memória coletiva. Assim, Hutta propõe uma reinterpretação dos deathscapes como terrorscapes, onde a morte e o desaparecimento são ao mesmo tempo ocultados e expostos, gerando um estado de terror latente e difuso.

ARTETERAPIA

A Arteterapia foi introduzida no projeto como um recurso para que essas mulheres pudessem expressar e elaborar suas emoções, angústias e experiências traumáticas. Sob a coordenação da psicóloga e arte-terapeuta Nádia Figueiredo foram realizados quatro encontros aos sábados, nos quais participaram aproximadamente 12 mulheres. Os encontros utilizaram técnicas expressivas como colagem, desenho, pintura e modelagem, sem ênfase na estética ou técnica, mas no estímulo à comunicação criativa das emoções armazenadas no inconsciente.

Com base na abordagem junguiana, a Arteterapia visou tornar consciente o que estava reprimido, permitindo que as mulheres externalizassem dores e sentimentos, facilitando a compreensão e a resolução de estados afetivos conflitivos. Segundo Nádia, a produção simbólica – presente nas criações plásticas, sonhos e manifestações corporais – permitiu amplificar os conteúdos inconscientes, promovendo um processo de autoentendimento e fortalecimento emocional.

Os exercícios incluíram recortes de revistas, desenhos livres com a mão não dominante, colagens e montagens, orientados por estímulos iniciais como histórias curtas relacionadas ao amor, perdão e compaixão. A dinâmica coletiva foi essencial, pois além de promover a expressão individual, possibilitou o compartilhamento de experiências, criando um espaço de troca, empatia e apoio mútuo. Essa comunhão de destinos contribuiu para a construção de um senso de pertencimento e fortalecimento, gerando momentos de revelações e descobertas emocionais significativas.

A Arteterapia, portanto, emergiu como um instrumento potente de resgate emocional e social, conectando as mulheres à sua própria história e às outras participantes, num processo de reconstrução de significados perdidos. Assim, além de promover o autocuidado, a atividade permitiu o surgimento de uma rede de solidariedade entre as participantes, potencializando a força do grupo como suporte emocional diante da violência do Estado e da ausência dos entes queridos desaparecidos.

A DOR QUE PERMANECE

Amor caminhava pelo chão quente, os passos vacilantes enquanto as lembranças a invadiam. "Como é que eu ia deixar um filho meu, que eu gerei nove meses, sem o enterro?" — repetia para si mesma, como um mantra que a mantinha em pé. Há meses, vivia uma rotina de portas fechadas, ouvidos surdos e olhos desviados. Na delegacia, o policial a olhava como se ela fosse uma intrusa. A dor do filho morto esfarelava seus ossos, mas a ausência do corpo a enterrava viva.

Quando voltou para casa, a desesperança a envolvia como um manto sufocante. Era uma e pouco da manhã quando decidiu que não dormiria mais. Fez uma garrafa de café e, sem pensar, saiu de casa. Chorava enquanto os pés seguiam um caminho que parecia guiado por outra força. Quando percebeu, estava no alto do morro. "O que estou fazendo aqui, Jesus?" — murmurou. Sentiu a presença dos homens do trafico. "Pode subir, tia", disseram. Ela caminhou entre eles, a cabeça baixa, até chegar ao grupo, onde a luz do poste estava apagada. "Quero falar com o responsável", pediu. "Sou mãe do G., que Y. matou aqui no morro. Só quero o corpo do meu filho. Se vocês têm mãe, perguntem a ela como seria deixar um filho sem enterro. Eu só quero enterrar meu menino."

Os homens se entreolharam. O líder respirou fundo e respondeu: "A senhora pode ir pra casa. Volta amanhã às três da tarde".

Amor desceu o morro sem saber se sentia alívio ou pavor. No dia seguinte, perto das duas e meia da tarde, ligou para a delegacia. "Estou indo buscar o corpo do meu filho. Se eu não voltar em duas horas, venham me buscar. Vai ter três corpos lá em cima". A voz do policial vacilou. "A senhora quer que a gente vá junto?". "Meu filho já tá lá há três meses e onze dias. Vocês não foram até agora. Por que iriam agora?" — desligou sem esperar resposta.

Amor e a filha começaram a subir o morro. O sol queimava a pele, mas o calor não era nada diante da dor que latejava no peito. No meio do caminho, avistaram uma mulher. Ela abanava as mãos, chamando-as. "Vem... vieram buscar o xxx... ha, ha, ha...". A risada gelou os ossos de Amor. A mulher parou diante de uma ribanceira, abriu os braços e apontou: "Tá aí".

Ao olhar para baixo, Amor viu a ossada inteira. Não havia mais pele, não havia carne, mas os ossos estavam ali, entre restos de roupa chamuscada e um boné da Nike. A filha começou a chorar. Amor a segurou firme pelos braços. "Você não vai se desesperar agora. Se a gente não tirar ele daqui, ninguém mais vai."

A filha pegou uma parte das costas, um osso longo e comprido. Amor se abaixou, tomou o crânio nas mãos e viu a marca da bala.

"Dois dentes faltando", pensou, os olhos ardendo. Ela conhecia aquele rosto mesmo sem carne, aquele sorriso mesmo sem dentes. Sabia que era ele.

Os ossos foram recolhidos e colocados em sacolas plásticas. Enquanto desciam o morro, Amor ligou novamente para a delegacia. "Estou descendo com o corpo do meu filho", disse. "Que isso, dona Amor? Que isso?" — gritaram do outro lado da linha.

Ao chegar na delegacia, foram recebidas como se carregassem um espectro. Dois corpos vivos e um morto dentro de sacolas de plástico. A delegacia se alvoroçou. O delegado gritava, os investigadores corriam. Mas Amor estava sentada, as mãos segurando a sacola como quem protege um recém-nascido. Ela não dizia nada. Só esperava.

O exame de DNA foi feito. Um ano depois, a confirmação chegou: os ossos eram do filho dela. Mas não estavam mais ali. Haviam sido enterrados pelo Estado em uma cova comum, perdida entre tantas outras. Amor nunca conseguiu dar um enterro ao filho que gerou por nove meses. Só lhe restava o vazio do não-lugar. E o eco da última súplica: "Devolvam o corpo do meu menino..."

BIBLIOGRAFÍA

Araujo, Adriano Moreira de, Gomes, Jaqueline de Sousa, Alves, José Cláudio Souza & Pinto, Nalayne Mendonça (Orgs.) (2023). *Desaparecimento forçado: vidas interrompidas na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Autografia.

Araújo, Amanda Gabrielle Covelo de, & Gomes, Jaqueline de Sousa (2023). Corpos insepultáveis: uma breve revisão sobre o desaparecimento forçado nas ciências sociais. Em Adriano Moreira de Araujo, Jaqueline de Sousa Gomes, José Cláudio Souza Alves & Nalayne Mendonça Pinto (Orgs.), *Desaparecimento forçado: vidas interrompidas na Baixada Fluminense* (pp. 19-51). Rio de Janeiro: Autografia.

Araújo, Fábio (2014). *Das "técnicas" de fazer desaparecer corpos: desaparecimentos, violência, sofrimento e política*. Rio de Janeiro: Lamparina/FAPERJ.

Araújo, Fábio (2016). "Não tem corpo, não tem crime": notas socioantropológicas sobre o ato de fazer desaparecer corpos. *Horizontes Antropológicos*, 22, 37-64.

Azevedo, Desirée de Lemos (2016). *A única luta que se perde é aquela que se abandona: etnografia entre familiares de mortos e desaparecidos no Brasil* [Tese de doutorado]. Universidade Estadual de Campinas.

Brasil (2016). *Decreto nº 8.767, de 11 de maio de 2016* (Promulga a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, firmada pela República Federativa do Brasil em 6 de fevereiro de 2007). Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8767.

Brasil (2019). *Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019* (Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990). Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13812.htm

Catela, Ludmila da Silva (2001). *Situação-limite e memória: a reconstrução do mundo dos familiares de desaparecidos da Argentina*. São Paulo: Hucitec/ANPOCS.

Cecchetto, Fátima Regina, Muniz, Jacqueline de Oliveira e Monteiro & Rodrigo de Araujo (2018). "Basta tá do lado": a construção social do envolvido com o crime. *Caderno CRH*, 31, 99-116.

Díaz, Antonio Fuentes & Alves, José Cláudio Souza (2022). Michoacán e Rio de Janeiro: governança criminal, controle social e obtenção de lucro e poder político pelas autodefesas

armadas e pelas milícias. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 15, 153-178.
Ferreira, Letícia Carvalho de Mesquita (2011). *Uma etnografia para muitas ausências: o desaparecimento de pessoas como ocorrência policial e problema social* [Tese de doutorado]. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional.
Ferreira, Letícia Carvalho de Mesquita (2013). De problema de família a problema social: notas etnográficas sobre o desaparecimento de pessoas no Brasil contemporâneo. *Anuário Antropológico*, 38(1), 191-216.
Franco, Fábio Luís Ferreira Nóbrega (2018). *Da biopolítica à necrogovernamentalidade: um estudo sobre os dispositivos de desaparecimento no Brasil* [Tese de doutorado]. Universidade de São Paulo.
Gordon, Avery (2008). *Ghostly matters: Haunting and the sociological imagination*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
Hutta, Jan Simon. (2025). Terrorscapes of desova: disappearance and apparition in Rio de Janeiro. *Social & Cultural Geography*, 26(0), 1-20.
Mbembe, Achille (2016). Necropolítica. *Arte & Ensaios*, 32, 123-151.
Neumann, Marcelo Moreira (2010). *O desaparecimento de crianças e adolescentes* [Tese de doutorado]. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
Oliveira, Dijaci David (2014). *O desaparecimento de pessoas no Brasil*. Goiânia: Cânone Editoração.
Organização dos Estados Americanos (1994). *Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas*. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/desaparicionrat.asp
Organização das Nações Unidas (2006). *Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado*. DHnet. https://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/desaparec/lex71.htm
Pinto, Nalayne Mendonça (2025). Desaparecimento de jovens negros no Brasil: um debate urgente. Em Haydée Caruso (Org.), *Juventude negra e direito à vida*. Rio de Janeiro: Autografia.
Taussig, Michael (1993). *Xamanismo, colonialismo e o homem selvagem: um estudo sobre o terror e a cura*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
Tribunal Penal Internacional (1998). *Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional* (Promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002). Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm

II

JUVENTUDES, VIOLENCIAS Y DERECHOS

EL IMPERATIVO DE ADECUAR LA LEGISLACIÓN NACIONAL EN MATERIA PENAL JUVENIL Y EL RIESGO DE UN ESCENARIO PUNITIVO DE RETROCESO DE DERECHOS. EL CASO DE ARGENTINA

Silvia Guemureman

INTRODUCCIÓN

En Argentina, la infracción penal juvenil aún está regida por una ley vetusta y retrógrada, previa a la ratificación de la Convención de los Derechos del niño, y conforme a la particular situación del país, inserto en una lógica regional, una ley sancionada/o durante el último régimen cívico militar. En efecto, la ley en cuestión data de 1980, y pese a los aires que, durante la década del 90 del siglo pasado, insufló la Convención Internacional de los derechos del niño, de la mano de los principios transversales de derechos humanos, la ley resistió estoica todos los embates (Guemureman, 2018; Jorolinsky, 2015).

Mientras todos los países de la región cedían ante el canto de las sirenas de los discursos que prometían garantías y derechos a los niños, niñas y adolescentes, por motivos difíciles de explicar, aunque incansablemente lo hemos intentado, la Argentina no transformó el eco de los nuevos vientos legales y sus resonancias en una legislación acorde, a menos en lo que atañe a la regulación de la penalidad juvenil. Sí lo hizo más temprano que tarde –siempre de cara a la región- en materia de protección de la niñez (Morlachetti, 2013, Iud, 2019, López y Guemureman, 2022). Por eso, el proceso de reforma legislativa sobre la cuestión penal juvenil se ha tornado un objeto de estudio recurrente en mis investigaciones (Guemureman, 2010, 2015a, 2015b, 2017; 2018; 2023 y 2024).

La circunstancia de siempre estar hablando de aquello que es inminente, pero aun así no sucede, me ha llevado a explorar el asunto

del proceso de reforma legislativa desde muy diferentes aristas. Así, en principio, imbuida de una espíritu más filosófico y anclado en la elucidación de las finalidades de la pena, estudié los procesos de reforma legislativa desde los fundamentos expresados por los legisladores al momento de elevar sus propuestas. Asimilé los Fundamentos de ley a un género discursivo (Bajtín, 1982) con entidad propia, y en carácter de tal, hice emerger la ideología subyacente detrás de los argumentos esgrimidos para transformar algunos de los proyectos de ley en una ley efectiva.

Esta primera aproximación, me brindó una composición de valoraciones y cosmovisiones de los legisladores acerca de los adolescentes infractores –que aún eran nominados como "menores"-, el delito, las finalidades de la pena y sus expectativas en relación con la defensa social, a la seguridad, y al futuro y proyecciones sobre estos adolescentes infractores. El mapa de posiciones mostró que estas cosmovisiones excedían las adscripciones político-partidarias de los legisladores y se explicaban más por variables distintas en las cuales la jurisdicción geográfica de origen, la pertenencia social, la profesión y el género pesaban más que la adscripción partidaria (Guemureman, 2024). Esta constatación me llevó a buscar otras aristas para explorar las motivaciones para promover una reforma de la ley penal juvenil más allá del compromiso de adecuación de la ley nacional a la CDN y los otros tratados internacionales, devenido imperativo luego de la reforma constitucional de 1994.

Las motivaciones de los legisladores podían contener elementos más cercanos a la convicción –dogmática, o ideológica-, más ancladas en la oportunidad, o en la coyuntura y el rédito político (Salgado, 2015; Guemureman, 2014), en fin, todo un abanico de mejores y peores razones. Así, en aquellos años, coexistían los discursos de "alarma social" y de punitivismo obsceno y explícito, con los discursos anclados en la necesidad de tener una ley penal que otorgara garantías, que pusiera coto a la ideología de la tutela y sobre todo a la discrecionalidad de los jueces de menores.

Para entonces, fue necesario atender a las propuestas legislativas en sí mismas, y a partir de los proyectos de ley, identificar aspectos sustantivos que configuraran posiciones significativas en relación a la edad mínima de responsabilidad penal (en adelante EMRP), a la finalidad del reproche penal, a la gama de sanciones previstas desde las más leves a las más gravosas, a la escala penal, y el tope previsto para eventuales penas privativas de la libertad, a las medidas cautelares o de coacción procesal, a las previsiones respecto a la reiterancia, reincidencia o conservación de antecedentes, a los aspectos vinculados a las responsabilidades de padres, tutores o guardadores legales, a las consideraciones

en relación a padecimientos mentales o consumos problemáticos, en fin, a una cantidad de aspectos que a la vez que daban identidad a una propuesta legislativa, la singularizaban respecto a las demás.

Tal como puede observarse, hay infinidad de vías de entrada a la cuestión del tratamiento de la infracción penal adolescente-juvenil y su regulación legal. Dado que en un artículo es materialmente imposible abordar todas las aristas, todos los momentos y todos los proyectos, valgan los párrafos precedentes como un indicador de la complejidad que implica hablar de algo que siempre es inminente, como lo es la reforma penal juvenil, pero nunca termina de concretarse, y la necesidad de focalizar el abordaje poniendo de relieve distintos aspectos. En este artículo me voy a referir al momento presente, y voy a anclar el inicio del relato en el proyecto que la actual gestión de gobierno eleva al Congreso desde el Poder Ejecutivo Nacional (P.E.) el 15 de julio de 2024.

En efecto, ya meses antes de julio, diferentes funcionarios del gobierno venían anticipando las intenciones de presentar un proyecto "duro" respecto a las personas menores que cometieran delitos: "delito de adulto, pena de adulto"; "el que las hace, las paga", y otras emisiones discursivas que informaban sobre la voluntad punitiva del gobierno respecto a la cuestión criminal y a la participación de adolescentes en el delito. El anteproyecto de ley penal juvenil se conoció a finales de junio de 2024, aunque su formalización se concretaría a mediados de julio. Antes de eso, ya el poder ejecutivo había enviado otras iniciativas al Congreso de la Nación con sello propio. Desde el Observatorio de adolescentes y jóvenes esta voluntad legislativa consistente con el aumento de la severidad en el reproche penal nos condujo a anticipar el clima punitivo en que el proyecto del ejecutivo habría de darse a conocer.

En aquel contexto, el partido de gobierno ya había presentado un proyecto en el Congreso de la Nación con una previsión de disminución de la edad de punibilidad en los 12 años. No se agotaba allí la voluntad punitiva del proyecto, que también contemplaba un tope de pena de hasta 15 años para los adolescentes comprendidos entre los 15 y los 18 años y agravantes en caso de crimen organizado; una extensión inusitada de la medida cautelar, pasible de ser mantenida durante 5 años con revisiones periódicas, amén de otras particularidades como la posibilidad de declarar la reincidencia sobre delitos cometidos por menores de dieciocho años a partir de la modificación del Artículo 50 del C.P.

En la Fundamentación, los legisladores firmantes, establecen la seguridad ciudadana como bien jurídico a proteger y afirman que:

> […] hoy a la delincuencia que no respeta ni tiene consideración por el más mínimo derecho fundamental de las personas. El desprecio a la vida, a la libertad y a la propiedad privada se ha vuelto moneda corriente que no distingue entre ningún calificativo como el sexo o la edad.

Luego, se focalizan en el objetivo "Respecto del problema que pretende abarcar este proyecto de Ley es la imputabilidad de menores de edad y su necesaria reeducación y reinserción al medio social". Luego la fundamentación transita argumentos de sentido común legal y jurídico, como la inadecuación del marco normativo a los estándares internacionales, las máximas de los principios transversales de derechos humanos, entre los que recuperan –sin exhaustividad los principios de protección integral del niño, niña y adolescente; del interés superior; de formación integral; de la reinserción; de legalidad en la justicia juvenil; de excepcionalidad; de especialización; de igualdad y no discriminación; y de no regresividad. Justamente, la enunciación del principio de "no regresividad" contradice la fijación de la EMRP en 12 años. Y, la enunciación del principio de especialización está reñida con esta apreciación:

> La situación de inseguridad que vive la Argentina es preocupante, debido al absoluto abandono de las víctimas que han hecho los gobiernos populistas y la exorbitante protección que poseen los delincuentes. Es por ello, que el principio de la legislación penal de última ratio es conservado, pero armonizado con el derecho de las víctimas a obtener la condena justa de su agresor y su reparación integral, ya que a delitos de adultos le corresponden penas de adultos. (2423-D-24, Fundamentos, p. 22)

Este proyecto se sumó a los otros proyectos que habían sido presentados con anterioridad – tal como se detalla en la Tabla 1- y otros que habrían de ser presentados en los meses siguientes. Cuando se elevó el MENSAJE 46 del PODER EJECUTIVO, y se habilitó la discusión en el PLENARIO CONJUNTO DE COMISIONES, el mapa de proyectos que pugnaban por su tratamiento, era el siguiente:

TABLA 1. PROYECTOS LEGISLATIVOS DE REFORMA DEL RÉGIMEN PENAL DE LA MINORIDAD CON TRÁMITE PARLAMENTARIO VIGENTE EN 2024

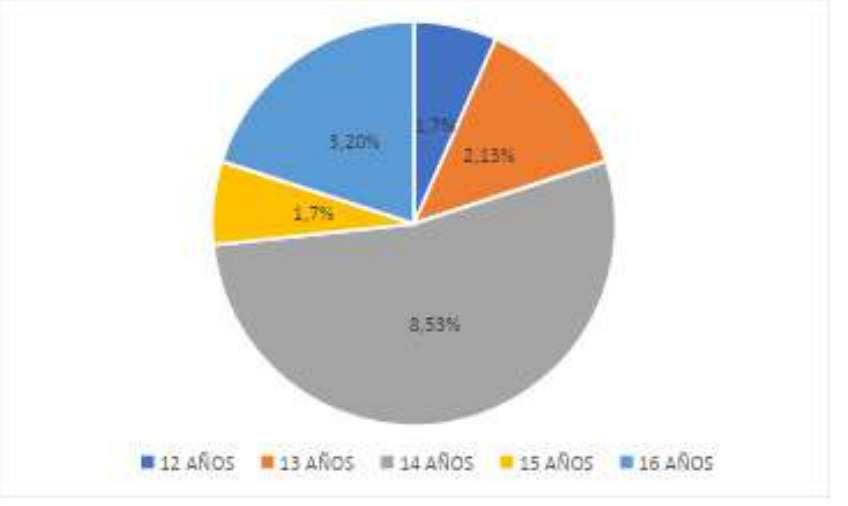
PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN O RE	NOMINACIÓN	LEGISLADORES FIRMANTES	PRIMERA VEZ
0804-D-2023	17/3/2023	RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL.	LOPEZ MURPHY, R. (REPUBLICANOS UNIDOS)	SI
3143-D-2023	7/8/2023	SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL.	ASSEF, A. (PRO)	NO
3327-D-2023	23/8/2023	SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL.	PROPATO, A. (UP)	SI
0244-D-2024	5/3/2024	RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS MAYORES DE 14 AÑOS Y MENORES DE 18 AÑOS.	GUTIERREZ, R. Y OTROS (UP)	NO
0626-D-2024	12/3/2024	RESPONSABILIDAD PENAL DE LA MINORIDAD.	RITONDO, C. (PRO) Y OTROS	NO
1099-D-2024	27/3/2024	RÉGIMEN PENAL DE LA MINORIDAD	HUESEN, G. (LLA)	SI
1168-D- 2024	4/4/2024	SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL. CREACIÓN. DEROGACIÓN DE LA LEY 22278.	SANTILLI, D. (PRO)	NO
1218-D-2024	5/4/2024	RÉGIMEN LEGAL APLICABLE A LAS PERSONAS MENORES DE DIECIOCHO AÑOS Y MAYORES DE CATORCE AÑOS INFRACTORAS DE LA LEY PENAL.	LÓPEZ, J.M, CAMPAGNOLI, M. Y OTROS (HACEMOS COALICIÓN FEDERAL)	NO

PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN O RE	NOMINACIÓN	LEGISLADORES FIRMANTES	PRIMERA VEZ
2409-D-2024	20/5/2024	RÉGIMEN PENAL DE LA MINORIDAD	PICON MARTÍNEZ, N. (PRODUCCIÓN Y TRABAJO)	SI
2467-D-2024	22/5/2024	RÉGIMEN PENAL JUVENIL.	ALIANIELLO, E. (UP) Y OTROS	NO
2423-D-2024	21/5/2024	RÉGIMEN PENAL JUVENIL. MODIFICACIONES AL CÓDIGO PENAL ARGENTINO.	MARTINEZ, ALVARO Y OTROS (LLA)	SI
3556-D-24	3/7/2024	RÉGIMEN PENAL JUVENIL	CARRIZO, C. (UCR) Y OTROS	NO
3629-D-2024	4/7/2024	RÉGIMEN PENAL DE MENORES.	AGUIRRE, MANUEL (UCR)	SI
0010-PE-2024	15/7/2024	RÉGIMEN PENAL JUVENIL	PROYECTO ELEVADO POR EL PEN	
3830-D-24	18/7/2024	RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PENAL DE LA PERSONA ADOLESCENTE.	ZARACHO, N. (UP) Y OTROS	SI
3910-D-2024	24/7/2024	RÉGIMEN LEGAL APLICABLE A LAS PERSONAS MENORES DE DIECIOCHO AÑOS INFRACTORAS DE LA LEY PENAL.	REYES, ROXANA NAHIR; Y OTROS (UCR)	SI

Fuente: Elaboración propia en base a Información parlamentaria del Congreso de la Nación Argentina, disponible en https://www.diputados.gov.ar/proyectos
/

Un muy ajustado análisis de tipo comparativo nos informa sobre algunas de las características relevantes entre los proyectos presentados. Respecto a la edad, acaso la variable más significativa, la mayoría de los proyectos prevén bajar la EMRP, en un rango que oscila entre los 12 años (proyecto 2423-D-24), hasta los 3 proyectos que mantienen la edad en los 16 años (2467-D-24; 3830-D-24 y 3327-D-23), pasando por dos proyectos que fijan la edad a los 13 años (el PE-010-24, y el 2409-D-24), uno que fija la edad en 15 años (1168-D-24), y fijando todos los demás el límite en 14 años (el 56% respecto a todos los proyectos presentados). Los 14 años serán la base del acuerdo del Dictamen de mayoría que habría de aprobarse el 6 de mayo de 2025.

GRÁFICO 1. EDAD MÍNIMA DE RESPONSABILIDAD PENAL EN PROYECTOS DE LEY CON TRÁMITE PARLAMENTARIO 2024



Fuente: Elaboración propia en base a Información parlamentaria del Congreso de la Nación Argentina, disponible en https://www.diputados.gov.ar/proyectos/

Muchos de los proyectos contemplan también previsiones específicas para aquellos adolescentes que, aun siendo no punibles, cometieran delitos. Son pocos los proyectos que en forma taxativa entienden que no hay que hacer ninguna intervención, ni restricción de derechos cuando los eventuales autores de acciones disvaliosas sean "no punibles". Los proyectos que consideran previsiones de intervención usualmente prevén la investigación preliminar sin consecuencias de reproche jurídico. También hay proyectos con claras reminiscencias

tutelares que prevén la disposición tutelar y la evaluación de riesgo o peligro moral y material. El proyecto enviado por el P.E. prevé incluso, la internación.

Hay proyectos que contienen previsiones no con pretensiones de reproche jurídico, sino de protección integral: son los proyectos que en forma taxativa expresan que, en los casos de vulnerabilidad social, debe ser el sistema de protección integral de niñez el que se ocupe de la situación. Hay proyectos que contienen una combinación de objetivos, tal como puede verse en la Tabla 2.

TABLA 2. CONSIDERACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY SOBRE LOS ADOLESCENTES NO PUNIBLES

PROYECTO	¿Contempla previsiones sobre NO PUNIBLES? PREVISIONES
0804-D-2023	SI. Disposición tutelar, medidas tutelares por parte del juez de constatar situaciones de abandono o riesgo moral o material
3143-D-2023	SÍ. Investigación preliminar, derivación a los órganos de protección. Implementación de instancias restaurativas de resolución de conflictos con la víctima y la comunidad afectada. Abordaje de responsabilización subjetiva
3327-D-2023	SÍ. Para los delitos graves no hay establecida una edad mínima de responsabilidad penal, no hay límite inferior, por lo tanto, investigación y se habilitan medidas restrictivas.
0244-D-2024	SÍ. Los fiscales con competencia en la materia, previa investigación del hecho e individualización del o los autores, remitirán las actuaciones a la autoridad administrativa cesando de inmediato la intervención del fuero especializado.
0626-D-2024	p NO
1099-D-2024	NO
1168-D- 2024	SÍ. Investigación preliminar para saber que paso. Declaración de imputabilidad. Se podrán realizar mediaciones y acuerdos restaurativos (12 a 15 años)
1218-D-2024	NO. Las personas menores de catorce años a quienes se atribuya la comisión de un delito están exentas de responsabilidad penal. No podrán ser perseguidas penalmente ni sujetos de ninguna medida que restrinja cualquiera de sus derechos ya sea judicialmente o por autoridad administrativa.
2409-D-2024	SÍ. Se prevé la realización de una prueba de discernimiento
2467-D-2024	SI. Investigación para comprobar el hecho, sobreseimiento y derivación a organismos de protección
2423-D-2024	NO
3556-D-24	NO. Se debe ocupar el organismo administrativo de protección integral de NNyA de cada jurisdicción
3629-D-2024	NO.
0010-PE-2024	SÍ. Evaluaciones, seguimiento, control e internación
3830-D-24	NO. Prevé la intervención del sistema de protección cualquiera sea la edad ante situación de vulneración de derechos
3910-D-2024	NO. Las personas menores de catorce años a quienes se atribuya la comisión de un delito están exentas de responsabilidad penal. No podrán ser perseguidas penalmente ni sujetos de ninguna medida que restrinja cualquiera de sus derechos ya sea judicialmente o por autoridad administrativa.

Fuente: Elaboración propia en base a Información parlamentaria del Congreso de la Nación Argentina, disponible en https://www.diputados.gov.ar/proyectos/

Otras variables significativas que marcan una diferencia entre los proyectos son las medidas de reproche penal: desde las medidas cautelares o de coerción procesal, y si éstas contemplan como opción la privación o restricción de libertad, hasta las medidas socioeducativas, medidas disciplinarias, medidas privativas de la libertad y modalidades alternativas de resolución de conflictos.

Resulta interesante connotar que aquellas medidas no punitivas, asumen diferentes estatutos para los legisladores: para algunos se nominan simplemente "medidas" sin mayor especificación, pero para otros, las medidas pueden ser complementarias, socioeducativas, extrajudiciales, disciplinarias, o sanciones. El empleo de los diferentes conceptos no siempre remite a significados distintos; más vale, el uso de los mismos conceptos para referirse a acciones de diferente estatuto y alcance promueva confusión. Si se toma por caso el proyecto 3143-D-23, puede verse que el legislador emplea el concepto de SANCIONES, y dentro de esas sanciones, incluye las SANCIONES SOCIOEDUCATIVAS, LAS DISCIPLINARIAS Y LAS DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. Dentro de las SANCIONES SOCIOEDUCATIVAS, enuncia medidas que tienen estatutos muy diferentes, incluso, que su esencia, desmiente el carácter de sanción en tanto medida de reproche. Así, incluyen:

- Asesoramiento, orientación o supervisión periódica del equipo interdisciplinario;
- Asistencia a programas educativos;
- Asistencia a programas de formación ciudadana;
- Asistencia a programas de capacitación laboral;
- Participación en programas deportivos, recreativos o culturales;
- Concurrencia a los servicios de salud acorde a su edad;
- Participación en un tratamiento médico y/o psicológico;

Para otros, las mismas medidas se inscriben en carácter de "MEDIDAS" (2423-D-24); "medidas a los menores" (proyectos 0626-D-24 y 0244-D-24); en otros como "medidas extrajudiciales" (3556-D-24) y en otros como "medidas complementarias (0010-PE-24). Es interesante que, a la *asistencia a programas educativos*, o *de capacitación laboral* o *formación ciudadana*, se le confiera el estatuto de sanción, así tenga el añadido de "socioeducativa". Del mismo modo, la *participación en programas deportivos, recreativos, culturales*, la *asistencia a los servicios de salud*, o el *acceso a tratamientos médicos y psicológicos*, que según la cosmovisión que se sustente, bien podrían ser concebidos como derechos, como posibilidades de desarrollo, como opciones que permitan desarrollar proyectos de vida, pero, resulta difícil conferirle

el rango de sanciones: lo que debieran ser derechos, se reviste de sanciones socioeducativas.

Cuando se precisa el carácter disciplinario, genéricamente las SANCIONES DISCIPLINARIAS, combinan prohibiciones, restricciones, abstenciones.

En los casos en se habla simplemente de medidas, la gama abarca desde la amonestación a la privación de la libertad.

Las sanciones PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD son sanciones que restringen la libertad ambulatoria. Según los proyectos aparecen conceptualizadas en carácter de SANCIÓN, o de PENA.

Incluyen un abanico que va desde:

- Libertad vigilada.
- privación domiciliaria de la libertad;
- privación de la libertad durante el fin de semana;
- privación de la libertad en centro abierto;
- privación de la libertad en centro especializado de detención.

La ideología de los legisladores en tanto voluntad punitiva puede derivarse del orden de asignación que confieran a los capítulos en los que se explayan sobre los distintos tipos de medidas.

Por un lado, están los proyectos que, al ser abiertamente reformistas (Guemureman, 2004), es decir, conformarse con modificar el régimen penal de la minoridad actual sólo a los efectos de bajar la EMRP, endurecer las penas homologando a los delitos cometidos por las personas menores y mayores de edad, (1099-D-24 y 2409-D-24), haciendo pasibles a los adolescentes de medidas y escalas más duras, así como habilitar el estatuto de reincidentes en el futuro. En el extremo, un proyecto presentado en 2025, y que no constituye objeto de análisis en este artículo, que prevé, en forma explícita hasta la posibilidad de condenar a los autores de delitos a una sentencia a prisión perpetua. Vale recordar que la Argentina fue sancionada por la CIDH precisamente por el dictado de sentencias a prisión perpetua a personas menores de edad y del mismo modo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo Maldonado del año 2005 se pronunció por la menor culpabilidad de los adolescentes en función de su edad, y por tanto, el imperativo de aplicar penas con reducción, "a menor culpabilidad, menor castigo". El proyecto presentado en 2025 desconoce tanto la normativa internacional a la que la Argentina ha adherido, cuanto las recomendaciones del Comité de los Derechos del niño, e incluso la jurisprudencia nacional que ya se pronunció y en forma taxativa sobre el particular.

La extensión de las medidas de privación de libertad, en forma cautelar o como condena, puede visualizarse en esta TABLA.

TABLA 3. PRIVACIÓN DE LIBERTAD (EN DÍAS O AÑOS) SEGÚN MÁXIMOS PREVISTOS PARA MEDIDAS CAUTELARES Y PARA CONDENAS

PROYECTO	PERPETUA	TOPE MÁXIMO DE PRISIÓN (EN AÑOS)	TOPE MÁXIMO PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN MEDIDA CAUTELAR (EN DÍAS)
0804-D-2023	Prohíbe	Máximo quince (15) años	365 días prorrogables otros 365 días. Revisable cada 3 meses
3143-D-2023	Prohíbe	14 AÑOS PARA LOS DE 14 AÑOS SOLO PARA DELITOS GRAVES	365 días prorrogables otros 365 días. Revisable cada 3 meses
3327-D-2023	Prohíbe	10 años de prisión para delitos que prevean condena perpetua.	180 días prorrogables por otros 180 días
0244-D-2024	No especifica	no hay previsión de tope	365 días, prorrogable 180 días.
0626-D-2024	Prohíbe	no hay previsión de tope	365 días, prorrogable 180 días
1099-D-2024	No especifica	no hay previsión de tope	no hay previsión
1168-D- 2024	Prohíbe	máximo de QUINCE (15) años para los delitos de homicidio y abuso sexual agravado, o de DIEZ (10) años para el resto de los delitos, aún en el caso de concurso	365 días, revisable cada 3 meses
1218-D-2024	Prohíbe	14-15 años: máximo 3 años; 16-17: máximo 5 años	60 días
2409-D-2024	No especifica	igual que mayores, excepto por alojamiento	Medidas de coerción, seguridad, y pena aplicable igual que mayor de edad
2467-D-2024	Prohíbe	Hasta 10 años delitos graves	365 días, prorrogable otros 365. Revisable cada 3 meses

PROYECTO	PERPETUA	TOPE MÁXIMO DE PRISIÓN (EN AÑOS)	TOPE MÁXIMO PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN MEDIDA CAUTELAR (EN DÍAS)
2423-D-2024	No fija tope	> 16 años: hasta QUINCE años; De 12 a 15 años: hasta DIEZ años. Agravantes, crimen organizado: 20 años.	Duración máxima 1825 días (5 AÑOS), revisables y modificables
3556-D-24	Prohíbe	máximo 10 años incluso en caso de concurso de delitos	6 meses prorrogable por 4+ 2: total 1 año, con prórroga a 2.
3629-D-2024	Prohíbe	máximo 12 años incluso en caso de concurso de delitos	No se expide, pero establece que habrá un programa individualizado para el menor, en el que se podrá "Disponer todas las medidas restrictivas que sean beneficiosas para el menor". (Art. 8º inc. G)
0010-PE-2024	Prohíbe	20 años	Lo más breve posible, sin especificar plazo
3830-D-24	Prohíbe	máximo 15 años incluso en caso de concurso de delitos	6 meses prorrogable por 4+ 2: total 1 año, con prórroga a 2.
3910-D-2024	Prohíbe	14-15 años: máximo 5 años; 16-17: máximo 10 años (delitos especificados)	Máximo 2 meses

Fuente: Elaboración propia en base a Información parlamentaria del Congreso de la Nación Argentina, disponible en https://www.diputados.gov.ar/proyectos/

Todos los proyectos tienen previsiones de privación de libertad como medida de reproche, sanción o pena. Una mirada de los topes máximos de privación de libertad por efecto del dictado de una condena muestra que los rangos oscilan entre los proyectos que sólo se expiden por la "prohibición de aplicación se prisión perpetua", los que no explicitan tope máximo y los que establecen rangos conforme a segmentos de edad. En el extremo más duro, se ubica el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo nacional que fija un tope de 20 años. Le siguen otros proyectos que establecen 15 años (804-D-23; 1099-D-24 y 3830-D-24), con agravantes para el caso de participación en crimen organizado (2423-D-24). También se establecen distintas escalas conforme a franjas (12 a 15 años, 14-15 años, mayores de 16 años). Sólo uno de los proyectos (1218-D-24), tiene límites más bajos, estableciendo como tope máximo los 3 años para la franja de 14-15 años, y de 5 años para los 16-17.

Este proyecto es el histórico proyecto que presentó el Doctor Gil Laavedra cuando era ministro de Justicia del entonces presidente Fernando De la Rúa en el año 2000, y que fuera representado desde entonces por la Coalición Cívica, el ARI, en conjunción con el radicalismo y otros partidos. La última presentación se hizo bajo la rúbrica de HACEMOS COALICIÓN FEDERAL. Los proyectos 3556-D-24, 3327-D-23 y 2467-D-24, establecen un tope de 10 años. También 10 años de tope fija el proyecto 3910-D-24 para algunos delitos especificados y sólo para el segmento de 16 a 17 años (para los de 14 y 15, un máximo de 5 años), y el 3629-D-24, 12 años aún en el caso de concurso de delitos.

En el otro extremo, vale la pena consignar que la mayoría de los proyectos incluyen MODALIDADES DE RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS, para utilizar una nominación genérica, y estas modalidades incluyen desde REMISIÓN, hasta MEDIACIÓN, ACUERDOS RESTAURATIVOS, CONCILIACIÓN, Y SUSPENSIÓN DE JUICIO A PRUEBA. Es interesante connotar que son pocos los proyectos que no hacen ninguna previsión de soluciones alternativas en el marco de las modalidades de resolución. A los proyectos que anteriormente identifiqué como reformistas, cabe agregar al proyecto 2423-D-24, que tampoco incluye modalidades alternativas. En forma residual a los institutos antes mencionados, se enuncian programas al estilo "CONTENCIÓN CIUDADANA".

EL TRATAMIENTO EN LOS PLENARIOS DE COMISIONES

La existencia de otros proyectos con trámite parlamentario impuso un escenario de tratamiento en donde las comisiones parlamentarias

pertinentes habrían de darse cita en Plenario, esto es, la Comisión de Legislación Penal, la de Justicia y Asuntos Constitucionales, la de Familia, niñez y juventudes, y la de Presupuesto y Hacienda.

Se realizaron 7 reuniones de comisiones legislativas, según este detalle:

1. Plenario. Fecha: 31/07/2024. En esta reunión fue presentado el proyecto por parte de los funcionarios del Poder Ejecutivo. No vinieron los Ministros de Seguridad ni de Justicia, y en su lugar, el proyecto fue presentado por Fernando Soto - Director Nacional de Normativa y Relación con los Poderes Judiciales, y por Sebastián Amerio - Secretario de Justicia de la Nación. Luego, se sumó, especialmente a la respuesta a las inquietudes, el Dr. Alberto Nanzer - Subsecretario de Política Criminal. En esta reunión, los diputados presentes plantearon sus inquietudes, jurídicas, presupuestarias, cuestionaron la construcción del problema desde el uso de las estadísticas y el desconocimiento de los datos, etc.
2. Plenario. Fecha: 06/08/2024. En esa reunión, los legisladores firmantes de proyectos empezaron la presentación de sus iniciativas (Proyecto 0244; 0626, 2409, y 2647).
3. Plenario. Fecha: 13/08/2024. Se continuó con la presentación de los proyectos (Proyectos 2423; 3556, 3830, y 3629). Intervino una legisladora que repuso su iniciativa de declarar reincidentes a los "menores".
4. Plenario. Fecha: 20/08/2024. Se continuó con la exposición de proyectos (1168; 0804/23; 1218 y 3910. Estaban invitados los autores de los proyectos 3143/23 y 3327/23. Con esta sesión se dio por finalizada la exposición de proyectos y se habilitaron las exposiciones de expertos y especialistas. Intervinieron cinco especialistas, todos del campo jurídico.
5. Plenario. Fecha: 28/08/2024. En este plenario intervinieron 10 expositores invitados entre los que alternaron la Defensora General de la Nación, la Defensora Nacional de Niñez y Adolescencia, la Defensora de niñez de la provincia de Córdoba, la ex diputada y ex Asesora Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, dos médicos, un neurólogo que intervino en su doble rol de médico y de político, y un psiquiatra forense. Completó el elenco de especialistas una socióloga procedente del campo académico y científico, la red de jueces de la Provincia de Buenos Aires, representada por su presidenta, un joven especialista en desarrollo de políticas públicas y una trabajadora social de la Universidad Nacional del Comahue.
6. Plenario. Fecha: 3/09/2024. Participaron 5 expositores, de los cuales dos eran abogados, uno procedente del campo académico y otra procedente del desempeño profesional en la justicia de la Ciudad de Buenos Aires en calidad de defensora. También participó una socióloga con

larga trayectoria en el seguimiento de los temas de niñez, y con experiencia en asesoramiento legislativo. Finalmente, participaron dos médicos, un médico neurólogo, y un médico psiquiatra, ex director nacional de Salud mental y adicciones. Ambas intervenciones plantearon contrapuntos importantes para este debate en relación con el momento en que los niños están en condiciones de diferenciar el bien y el mal, y si esta capacidad de discernimiento es suficiente para evaluar las conductas.

7. Plenario. Fecha: 23/10/2024. Intervinieron 8 expositores de los cuales 7 procedían del campo jurídico (por el CELS, la Fundación Sur, la CNPT, la Procuración Penitenciaria de la Nación, un Defensor y una Fiscal, y una ex legisladora porteña. En este Plenario, el Presidente de la Comisión de Presupuesto presentó un informe sobre "el costo del Proyecto enviado por el PEN", pero la exposición fue confusa, y disparó múltiples preguntas de los diputados que no fueron respondidas. Con este plenario se dio por saldada la discusión en plenario de Comisiones.

En total, desfilaron por los plenarios 28 especialistas, con predominio de juristas, abogados y médicos: 18 expositores reconocen su procedencia en el campo jurídico; 5 especialistas proceden de formación médica, en sus especialidades psiquiatría, forense, o neurología; y entre los restantes 5 podemos ubicar a sociólogos, trabajadores sociales, especialistas en políticas públicas, y referentes de organizaciones comunitarias.

La procedencia de los especialistas invitados marcó el rutero de la discusión legislativa

Muchos cuestionamientos de índole jurídica, apuntando a la consideración de "delito de adulto -pena de adulto", la incompatibilidad del proyecto con los estándares internacionales, su carácter regresivo, su carácter punitivo (por edad, plazo de privación de libertad, medidas de coacción procesal, intervención con no punibles). Una arista con desarrollo propio fue el aspecto de la capacidad de comprender y querer informado por el desarrollo del cerebro y las neurociencias. Las bases argumentales del proyecto basadas en "evidencia estadística", fueron refutadas en forma contundente e inequívoca. Finalmente, dos focos de cuestionamiento: las previsiones presupuestarias, a todas luces insuficientes y sin contexto de materialidad pasible de ser proyectado, y el plazo de implementación, que fue unánimemente tomado por poco serio.

DE LA DECLAMACIÓN DE PRINCIPIOS A LA APROBACIÓN DE UN DICTAMEN DE MAYORÍA, O DE CÓMO CONCILIAR LO INCONCILIABLE.

Retomada la discusión en Comisiones en el año 2025, en el marco de un clima enrarecido por nuevos episodios de inseguridad que sacudieron la opinión pública, hubo un contexto propicio para avanzar en una propuesta legislativa de tinte punitivo. Así se arribó a un Dictamen de Mayoría el 6 de mayo de 2025.

- El Dictamen de Mayoría contó con la firma de 49 diputados, que se elevan a 58 si añadimos aquellos que firmaron el dictamen con alguna disidencia parcial. Tomó como base todos los proyectos con trámite parlamentario vigente, incluidos el enviado por el P.E. y los presentados en 2025.
- El proyecto fija la EMRP en 14 años
- La finalidad del régimen de responsabilidad penal juvenil es fomentar en el adolescente imputado el sentido de la responsabilidad legal por sus actos y lograr su educación, resocialización e integración social. (ART. 4º)
- El régimen de penas deberá orientarse siempre a la educación y resocialización y a disminuir el riesgo de nuevos delitos.
- La gama de penas abarca desde AMONESTACIÓN Y PROHIBICIONES, hasta REPARACIÓN Y PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. Las PENAS pueden incluir, ADEMÁS, MEDIDAS COMPLEMENTARIAS.
- En ningún caso el plazo de prisión preventiva podrá superar el impuesto por el artículo 1º de la ley 24.390, conforme la modificación introducida por la ley 25.430 (es decir, 2 años).
- El tope de la pena privativa de la libertad se establece en 15 AÑOS AUN EN CASO DE CONCURSO DE DELITOS.
- Se prohíbe la pena de prisión y reclusión perpetua
- Se establece el CRITERIO DE OPORTUNIDAD PARA DELITOS DE PENA MÁXIMA DE PRISIÓN IGUAL O INFERIOR A 6 AÑOS.
- Están previstos modos alternativos de resolución de conflictos: MEDIACIÓN (para delitos con pena igual o inferior a seis años); SUSPENSIÓN DE JUICIO A PRUEBA (DELITOS CON PENA DE PRISIÓN DE HASTA 3 AÑOS)
- La ley tiene previsión de entrar en vigencia a los ciento ochenta (180) días de su publicación en el Boletín Oficial. (Art. 51º)
- Las partidas presupuestarias necesarias deben incluirse en el presupuesto (art. 52º)
- Como particularidades del DICTAMEN, merece citarse que

> reserva un capítulo para el DERECHO DE LAS VÍCTIMAS (Cap. III) e incorpora la FIGURA SUPERVISOR (Cap. VI)

El Dictamen de Mayoría tuvo tres Disidencias Parciales. También hubo tres Dictámenes de Minoría (Guemureman, 2025).

Luego de la lectura de todo el proceso, queda la triste sensación que esta vez se logrará modificar el Régimen penal de la minoridad, y que lamentablemente, el nuevo régimen bajará la edad mínima de responsabilidad penal, fijará topes de pena privativas de la libertad elevados para la región, avasallará garantías y derechos y sobre todo, ratificará que en el reinado de la posverdad, la realidad es un detalle insignificante, y tal como expresa el Diputado Castillo (dictamen de minoría Nº3), "la inseguridad":

> No se resuelve con criminalización de nuestras adolescencias, sino con terminar con el ajuste que este gobierno de ultraderecha viene aplicando con la complicidad de los partidos tradicionales, así como con la impunidad para quienes organizan, cuidan y sostienen el negocio del narcotráfico, del robo y los desarmaderos de autos, entre otros. Ante la evidencia de que esta es una maniobra para criminalizar a la juventud, para no resolver los problemas estructurales, para seguir garantizando los negocios del delito organizado, con zonas liberadas y carta blanca para "meter bala" … Bajo el ridículo lema de "crimen de adulto, pena de adulto", se busca avanzar aún más sobre el derecho a protección de NNyA, cuando se estima que sólo el 0,45 % de ellos ingresa al sistema penal.

Los señores diputados están por demás advertidos.

BIBLIOGRAFÍA

Bajtin, Mijaíl (1982). El problema de los géneros discursivos. En: Bajtin, Mijaíl. *Estética de la creación verbal* (pp. 248-293). México D.F.: Siglo XXI.

Guemureman Silvia (2025). "Los vientos de las derechas en el debate de la nueva ley penal juvenil", en *Justicia juvenil: un diálogo entre intervención, academia y activismo*. María Florencia Graziano y Federico Medina (coordinadores). Teseo Press– 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, disponible en https://www.teseopress.com/justiciajuvenil/.

Guemureman, Silvia (2024). Genealogía y linajes de los proyectos de reforma del Régimen Penal de la Minoridad en Argentina. En Aimar, Martín (Comp.). *Doctrina actualizada adolescente penal juvenil. Ponencias del 1er Congreso Nacional Penal Adolescente y Juvenil 2023 Tomo I*, Neuquén: IUS libros jurídicos. https://biblioteca.csjn.gov.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=435300

Guemureman, Silvia (2023). Justicia penal juvenil y reforma legislativa: un análisis sociológico. *Revista Argentina de Investigación Educativa, Revista Argentina de Investigación Educativa*. III (6), 165-192.

Guemureman, Silvia (2018). La derogación del Régimen penal de la minoridad ley 22.278/80: una cruzada maldita. Relato en varios tiempos de una reforma legislativa fracasada. En Quinteiro, Alejandra (Coord.). *Aportes para la construcción de una Justicia Juvenil especializada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (pp. 109-137). Buenos Aires: Editorial Jusbaires. https://cfj.gov.ar/src/img_up/13082020.3.pdf

Guemureman, Silvia (2017). Pinceladas sobre el proceso de reforma legislativa. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad de Buenos Aires*, 12, 97-105.

Guemureman, Silvia (2015a). Demonización de jóvenes y demanda social de castigo: de los episodios delictivos a los réditos electorales. *Cuadernos por una Nueva Independencia*, 3, 34-37.

Guemureman, Silvia (2015b). Jóvenes y sistema penal: de las leyes que no fueron y de las leyes que pueden ser. El espejo de Brasil. *Voces en el Fénix*, 51, 80-89.

Guemureman, Silvia (2010) *La cartografía moral de las prácticas judiciales en los Tribunales de Menores.* Buenos Aires. Editores del Puerto.

Guemureman, Silvia (2014) "Gestión moral y gestión legal en la administración de justicia de menores en Argentina". *Justicia Juris*, 10(2), 44-58.

Guemureman, Silvia (2004). ¿Responsabilizar o punir? El debate legislativo en materia de niños, adolescentes y jóvenes infractores a la ley penal. *Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales*, 1(18/19), 159-176.

Jorolinsky, Karen (2015). Proyectos y técnicas de modificación del Régimen Penal de la Minoridad: mil intentos y ningún invento. En Guemureman, Silvia (Dir.). Políticas penales y políticas de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes: componentes punitivos, entramados protectorios e historias de vida. Pasado, presente y futuro (pp. 157-196). Buenos Aires: Rubinzal-Calzoni.

López, Néstor y Guemureman, Silvia (2022). Análisis de los sistemas de protección especial en América Latina, Informe realizado para UNICEF- LACRO –CEPAL. (inédito)

Morlachetti, Alejandro (2013). Sistemas nacionales de protección integral de la infancia. Fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. CEPAL-UNICEF

Nota del mensaje 46/2024. Ley RÉGIMEN PENAL JUVENIL. 15 de julio de 2024. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/0010-PE-2024.pdf

Proyecto de ley 2423-D-24 Régimen penal juvenil. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/2423-D-2024.pdf

Proyecto de Ley 804-D-23 Régimen de responsabilidad penal juvenil. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/0804-D-2023.pdf

Proyecto de ley 3143-D-23. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/3143-D-2023.pdf

Proyecto de ley 3327-D-23. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/3327-D-2023.pdf

Proyecto de ley 0244-D-24. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/0244-D-2024.pdf

Proyecto de ley 0626-D-24 Régimen penal de la minoridad. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/0626-D-2024.pdf

Proyecto de ley 1099-D-24. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/1099-D-2024.pdf

Proyecto de ley 1168-D-24 Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/1168-D-2024.pdf

Proyecto de ley 1218-D-24 Régimen legal aplicable a las personas menores de dieciocho años de edad infractoras de la ley penal. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/1218-D-2024.pdf

Proyecto de ley 2409-D-24 Imputabilidad de menores de edad. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/2409-D-2024.pdf

Proyecto de ley 2467-D-24 Régimen Penal Juvenil. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/2467-D-2024.pdf

Proyecto de ley 3556-D-24 Régimen penal juvenil. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/3556-D-2024.pdf

Proyecto de ley 3629-D-24. Régimen penal de menores. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/3629-D-2024.pdf

Proyecto de ley 3830-D-24 Régimen de responsabilidad penal de la persona adolescente. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/3830-D-2024.pdf

Proyecto de ley 3910-D-24. Régimen legal aplicable a las personas menores de dieciocho años de edad infractoras de la ley penal. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/3910-D-2024.pdf

Salgado, Vanesa (2015). La construcción mediática de la minoridad. Tratamiento de los delitos cometidos por jóvenes y construcción de la díada seguridad/inseguridad. En Guemureman, Silvia (dir.), *Políticas penales y políticas de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes: componentes punitivos, entramados protectorios e historias de vida*. (pp. 551-586). Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

O ENIGMA DA REDUÇÃO DO NÚMERO DE ADOLESCENTES ATENDIDOS PELA JUSTIÇA JUVENIL NO BRASIL AGENDA DE PESQUISA A PARTIR DO CASO DE SÃO PAULO

Liana de Paula, Bruna Gisi y Marcus Vinicius Pires dos Reis

INTRODUÇÃO

A justiça juvenil, estabelecida em diferentes países da América Latina no início do século XX, propõe dar tratamento penal especial a crianças e adolescentes que cometam atos ilícitos (García Méndez, 2004; Paula, 2022). No final do século XX, diversos países latino-americanos promoveram reformas em suas legislações e seus sistemas de justiça juvenil, fomentadas pelo fim de regimes autoritários, que marcaram a região nas décadas de 1960 a 1980, e pela demanda de ampliação do acesso à cidadania (Costa e Eilberg, 2019; Beloff e Langer, 2015).

No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei Federal 8.069/1990) estabeleceu diversas mudanças legais em relação aos anteriores Códigos de Menores, de 1927 e 1979, destacando-se a introdução de direitos e garantias aos adolescentes que cometem atos ilícitos, chamados na legislação de *atos infracionais*, e a adoção de princípios de restrição da privação de liberdade (internação). Assim, o ECA centra-se no investimento em medidas não privativas de liberdade, chamadas *medidas em meio aberto*, e procura limitar o uso da internação aos princípios da excepcionalidade e da brevidade.

Apesar da mudança proposta no ECA, a internação permaneceu, entre os anos 1990 e a década de 2010, como medida largamente adotada e foi acompanhada da expansão do uso das medidas em meio aberto. Ou seja, no lugar de uma substituição da internação por

outras medidas, manteve-se a tendência crescente de seu uso, com o acréscimo da adoção das medidas em meio aberto, significando uma expansão de todo o sistema (Gisi et Al., 2021). Contudo, a partir de meados da década de 2010, essa tendência de expansão se reverteu, e isso não somente em relação à internação, mas em todas as medidas aplicadas, como detalharemos na próxima seção.

Essa nova tendência de diminuição no número de adolescentes atendidos na justiça juvenil também pode ser verificada em outros países do Cone Sul. Na Argentina, o número de adolescentes e jovens privados de liberdade passou de 1.305, em 2015, para 733, em 2021. No Chile, o número de adolescentes e jovens ingressaram no sistema de justiça juvenil passou de 13.937, em 2011, para 4.246, em 2021. No Uruguai, embora esse movimento se inicie em um momento posterior, registra-se também uma queda no número de casos que adentram a justiça juvenil, que passou de 2.341, em 2017, para 925, em 2018.

Este capítulo propõe discutir essa questão a partir do caso brasileiro, apresentando os elementos que vêm sendo trabalhados em nossa pesquisa, que está em fase inicial. Esperamos, assim, delinear uma agenda de pesquisa que contribua, futuramente, para a comparação com outros casos na América Latina e no Cone Sul.

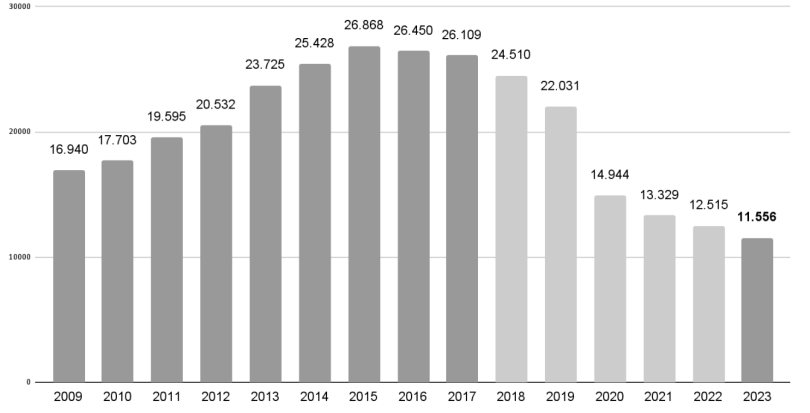
A REDUÇÃO DO NÚMERO DE ADOLESCENTES ATENDIDOS PELA JUSTIÇA JUVENIL BRASILEIRA

Após a publicação do ECA, em 1990, a produção de diagnósticos sobre a justiça juvenil brasileira só ganhou maior sistematicidade a partir de 2006 com aprovação da Resolução nº 119 do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes que dá origem ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Foi no âmbito do Sinase que se passou a publicar, a partir de 2009, os Levantamentos Nacionais que reuniram informações sobre as medidas privativas e restritivas de liberdade dos sistemas socioeducativos estaduais. O primeiro levantamento, publicado em 2009, trazia informações de uma série histórica iniciada em 1996. Os levantamentos foram publicados com periodicidade quase anual até 2017, quando houve uma interrupção na produção dos levantamentos, só retomada em 2023.

A partir dos dados disponíveis, sistematizados na Figura 1, abaixo, observamos que o número de adolescentes cumprindo medidas de restrição e privação de liberdade cresceu continuamente até 2015 (63,0% entre 2009 e 2015). Se utilizamos o dado sobre o número de adolescentes no meio fechado em 1996, observamos um crescimento acumulado de mais de seis vezes, pois o número passa de 4.254, em 1996, para 26.868 em 2015.

Os dados produzidos por alguns sistemas estaduais (como São Paulo) já indicavam que, ao longo dos anos em que o Levantamento Sinase foi suspenso, havia ocorrido uma inversão de tendência. Essa impressão foi confirmada quando tivemos acesso aos anuários produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e, depois, pelo próprio Sinase, em 2023. Uma pequena queda que já se observava em 2016 se acentuou nos anos seguintes, produzindo uma queda acumulada de 55,4% em todo Brasil entre 2016 e 2023. Entre 2018 e 2022, dos 26 estados e do Distrito Federal, somente o Rio Grande do Norte não manifestou queda no número de adolescentes no sistema.

Figura 1. Adolescentes e jovens em medidas de restrição e privação de liberdade, Brasil, 2009-2023



Fontes: em cinza escuro, Levantamentos do Sinase; em cinza claro, Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Cabe destacar que essa redução não foi antecipada por nenhum dos atores envolvidos direta ou indiretamente com o sistema de justiça juvenil e socioeducativo. Não houve nenhuma política nacional especificamente formulada para reduzir os adolescentes recrutados pelo sistema e não havia nenhuma hipótese clara que permitisse explicar essa mudança de tendência. Diante deste cenário complexo e inesperado, alguns pesquisadores têm empreendido esforços para realizar pesquisas exploratórias que permitam lançar luz sobre o que está ocorrendo.

Nesse sentido, recentemente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou um relatório intitulado *Redução de adolescentes em medidas socioeducativas no Brasil 2013-2022* (2024) com os

resultados de uma pesquisa realizada pelo Instituto Cíclica, em parceria com o Observatório de Socioeducação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Além da sistematização de dados secundários, a pesquisa envolveu a produção de dados qualitativos coletados em entrevistas com profissionais do sistema socioeducativo, operadores do sistema de justiça juvenil, policiais e adolescentes de cinco estados – aqueles que apresentaram a redução mais significativa por macrorregião: Amapá, Bahia, Goiás, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Uma das principais contribuições do estudo consistiu na sistematização e formalização de um grande conjunto de hipóteses, relacionadas a diferentes aspectos do problema. Podemos dividir esse conjunto de hipóteses entre *fatores internos* e *fatores externos* ao sistema de justiça juvenil e socioeducativo. No que diz respeito aos fatores internos, a pesquisa considerou: i) mudanças no contexto jurídico e transformações na gestão socioeducativa, incluindo mudanças no perfil e formação dos operadores, impacto de atos normativos novos e alterações em práticas institucionais; e, ii) mudanças na atuação policial (quantitativo e efetivo policial, número de apreensões pela polícia, variações nos casos de violência e letalidade policial, dificuldade de controles da atuação policial). Já no que diz respeito aos fatores externos, a pesquisa considerou: iii) alterações nas dinâmicas criminais dos territórios (inserção de adolescentes em facções criminais, mudança no perfil dos adolescentes privados de liberdade, aumento da mortalidade juvenil); e, iv) contexto pandêmico e aspectos não previstos.

Com relação aos atos normativos, o projeto considerou a decisão do *Habeas Corpus* (HC) coletivo n. 143.988/ES, de 21 de agosto de 2020, que determinou que as unidades de internação não podem ultrapassar a sua capacidade, e a Resolução n. 367/2021, vinculada ao HC, que implementa a Central de Vagas, instrumento a ser utilizado pelos sistemas socioeducativos estaduais para fazer a gestão das vagas nas unidades e, com isso, evitar a superlotação. Outro documento do CNJ indicado pelo Relatório como potencialmente relevante para explicar a queda é a Recomendação CNJ n. 98/2021, que estimula a realização de audiências concentradas para agilizar o processo de reavaliação das medidas socioeducativas. De acordo com a pesquisa, não existe posição consensual sobre os efeitos desses instrumentos no funcionamento da justiça juvenil em nível nacional. Em especial no que diz respeito às medidas que visam reduzir a superlotação, nem todos os estados as implementaram e nem todos estados possuem unidades superlotadas, em particular depois da queda. O principal efeito observado foi o da Central de Vagas, nos

territórios que a implementaram houve aplicação mais recorrente do princípio da excepcionalidade. Não houve nenhuma mudança significativa em termos do perfil, formação ou atuação dos operadores ou instituições no período.

Outro conjunto de hipóteses bastante significativo e que goza de amplo consenso entre os atores do campo diz respeito aos padrões de atuação da polícia. A principal hipótese é a de que a queda no número de adolescentes seria decorrente do aumento na ocorrência de violência policial contra os adolescentes: tanto aumento na violência letal, quanto maior utilização de formas extralegais de coerção e punição e mesmo desaparecimentos. A principal dificuldade dessas hipóteses é explicar a mudança nos padrões de atuação da polícia. Os dados utilizados na pesquisa do relatório não indicam correlação estatística entre a taxa de Mortes em Decorrência de Intervenção Policial (MDIP) e o total de medidas socioeducativas no período em nível nacional. Nos casos selecionados para análise, observa-se que os estados com maior queda no número de adolescentes por região apresentam aumento na taxa de MDIP, mas não foi possível identificar correlação estatística significativa entre as duas curvas. Identificaram redução no número de apreensões, mas não há clareza sobre o que esse dado significa em termos de atuação policial. Também não houve correlação com redução no efetivo policial.

No que diz respeito aos dados sobre dinâmicas criminais no território, a pesquisa identifica redução no número de crimes patrimoniais e manutenção dos crimes contra a pessoa e por tráfico e interpreta essa informação como indicação de que haveria expansão das práticas relacionadas ao crime organizado. É preciso ressaltar, no entanto, que os dados demonstram queda significativa também para o crime de tráfico de drogas no período, com relativa estabilidade em 2021 e 2022. Há a percepção dos atores entrevistados de que houve uma expansão do domínio das facções criminosas no período ao mesmo tempo que se percebe a pacificação dos conflitos entre facções. A pesquisa não identificou variação no perfil dos adolescentes ou correlação estatística da redução com as taxas de homicídios de adolescentes.

No que diz respeito aos efeitos atribuídos à pandemia da Covid-19, esse contexto parece ter atuado como efeito catalisador da queda. De qualquer maneira, não há consenso sobre quais os mecanismos que explicam esse efeito, que pode ter a ver tanto com as mudanças produzidas pela Resolução N. 62 do CNJ de março de 2020, em que se recomendou que os magistrados adotassem medidas para reduzir os riscos de disseminação do vírus da Covid-19 nas unidades de internação, quanto com as medidas de isolamento social que afetaram significativamente as dinâmicas criminais e a atuação policial.

Especificamente sobre o caso de São Paulo, as autoras deste capítulo participaram da realização de um projeto intitulado *Fluxo do Sistema de Justiça Juvenil no Estado de São Paulo*, que buscou investigar e caracterizar as dinâmicas internas ao sistema de justiça juvenil e socioeducativo ao longo do período entre 2010 e 2020. A partir da informação de que a queda havia iniciado em 2015 no estado, o objetivo era comparar um período de crescimento com o período de queda para buscar fatores que pudessem indicar mudança no funcionamento do sistema ou no processo decisório do sistema de justiça juvenil. A pesquisa partiu da sistematização de dados secundários de diferentes instituições que compõem o sistema: i) entradas de adolescentes em unidades da Fundação CASA no período entre 2014 e 2021; ii) dados agregados sobre os atendimentos dos serviços de medida em meio aberto da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do município de São Paulo para o período entre 2011 e 2021; iii) dados do número de entradas dos adolescentes no Fórum Brás, que reúne todas as Varas Especiais de Infância e Juventude da cidade de São Paulo; e, iv) dados sobre o número de apreensões de adolescentes pela Polícia Militar entre 2005 e 2023.

Apesar de ter enfrentado dificuldades para localizar as informações sobre as diferentes etapas do sistema que permitissem o desenvolvimento de um estudo de fluxo, buscamos comparar os dados sistematizados. O que a comparação demonstrou foi que a queda ocorreu em todas as instituições – variando entre 49,2% (Fundação CASA) e 62,9% (Fórum Brás) – e se iniciou entre 2014 e 2016. Ainda que os dados digam respeito a unidades de análise diferentes, temos elementos para supor que a redução no número de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas em São Paulo não reflete nenhuma alteração significativa no padrão decisório da justiça juvenil. A queda ocorre desde as apreensões pela polícia e afeta tanto o meio fechado quanto o meio aberto. Também não foi possível identificar nenhuma alteração significativa no perfil dos adolescentes, com exceção do ato infracional, em que há uma redução da proporção de roubo ao longo do período.

Com relação às hipóteses testadas pela pesquisa do CNJ (2024), o caso de São Paulo traz uma complexidade maior. Primeiro, a redução se iniciou no Estado em 2015, ou seja, muito antes dos atos normativos do CNJ relativos à pandemia, superlotação e central de vagas, além de não ter implementado a central de vagas. Segundo dados do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA) indicam que as taxas de letalidade policial contra adolescentes reduziram significativamente entre 2016 e 2022, com pequeno aumento em 2023 e 2024. Ainda que a redução de apreensões, também

observada em São Paulo, seja interpretada na pesquisa do CNJ como evidência de uma alteração na atuação policial, não existem hipóteses robustas de que alteração é essa e de como ela se relaciona com a redução no número de adolescentes.

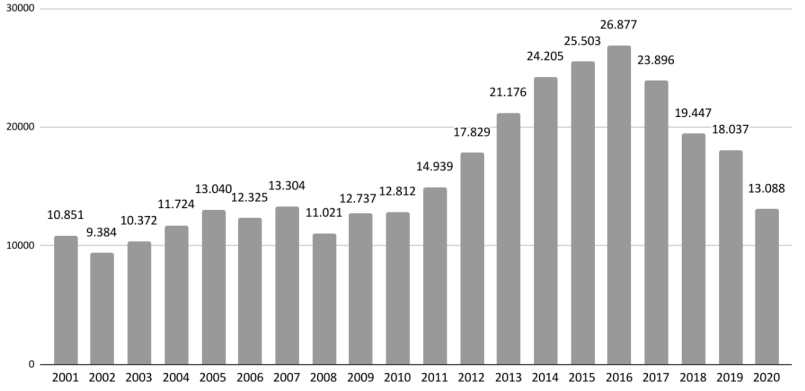
IDENTIFICAÇÃO DE FATORES EXTERNOS À JUSTIÇA JUVENIL DE SÃO PAULO QUE PODEM ESTAR CONTRIBUINDO PARA A REDUÇÃO

A partir dos resultados das pesquisas do CNJ (2024) e do *Fluxo do Sistema de Justiça Juvenil no Estado de São Paulo*, estamos agora focando *fatores externos*, isto é, que antecedem a entrada dos adolescentes na justiça juvenil, para buscar identificar quais podem estar contribuindo para esse fenômeno no estado de São Paulo. Dentre esses fatores, destacamos os seguintes: (1) o trabalho da polícia, que é a instituição responsável por apreender os adolescentes e levá-los à justiça; (2) dinâmicas criminais locais nos territórios em que estão inseridos os adolescentes; (3) possíveis efeitos de políticas de prevenção; e, (4) questões demográficas, isto é, a própria redução da população de adolescentes e jovens. Atualmente, nossa pesquisa está em fase de levantamento bibliográfico das produções pertinentes, e iniciando o mapeamento de dados quantitativos secundários; futuramente, devemos avançar para a compilação e o georreferenciamento desses dados na cidade de São Paulo, capital do Estado e cidade mais populosa do país, para identificar a dinâmica espacial dessa redução e, assim, selecionar dois bairros considerados exemplares para realizar a pesquisa de campo.

(1) O TRABALHO DA POLÍCIA

O trabalho das polícias é a porta de entrada para a justiça criminal como um todo, o que inclui a entrada na justiça juvenil. Mais especificamente, o registro oficial da apreensão do adolescente pela polícia, na forma do *Boletim de Ocorrência*, marca sua entrada formal na justiça juvenil. Em São Paulo, os dados estatísticos de produtividade policial divulgados pela Secretaria de Segurança Pública (SSP/SP) apontam um constante e acentuado crescimento dos Boletins de apreensão de adolescentes entre 2010 e 2016, seguido de uma queda entre 2016 e 2020, como mostra a Figura 2.

Figura 2 - Adolescentes apreendidos pela polícia no estado de São Paulo, 2001-2020



Fonte: SSP/SP.

Como indicado acima, as pesquisas do CNJ (2024) e do *Fluxo do Sistema de Justiça Juvenil no Estado de São Paulo* convergem para a necessidade de investigar mais a fundo a diminuição das apreensões de adolescentes pela polícia. A diminuição, que se inicia em 2016 em São Paulo, é um fator importante na redução do número de adolescentes que ingressam na justiça juvenil no estado, embora essa redução tenha iniciado em 2015 (e aqui ressaltamos que o período decisivo ocorre entre os anos de 2014 e 2016, i.e., em meados dos anos 2010). É também importante compreender o aumento vertiginoso dos registros dessas apreensões entre 2010 e 2016, que indica a possibilidade de mudanças das práticas policiais entre 2011 e 2020 em relação à década anterior, em que as apreensões se mantiveram relativamente dentro do patamar de 10 a 15 mil apreensões ao ano.

Segundo Roberto Kant de Lima (2009), a polícia brasileira, ao executar suas práticas de vigilância da população, recorre a critérios informados por uma ética implícita, a ética policial, para selecionar criminosos potenciais. E ela justifica a aplicação de sua ética em substituição à lei quando considera que a aplicação da lei é ineficaz para fazer justiça, ou seja, para fazer o que considera ser justiça, a polícia desobedece a lei, assumindo a responsabilidade, com exclusividade, pela administração de procedimentos não oficiais e ilegais.

Em São Paulo, pesquisas do Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos (Gevac/UFSCar), liderado por Jacqueline Sinhoretto (Macedo, 2022; Schlittler, 2016; Sinhoretto,

Cedro e Macedo, 2022; Sinhoretto, 2021), têm apontado que as práticas policiais têm se concentrado no policiamento ostensivo e nas práticas militarizadas de combate ao crime, as quais se centram na construção de certos tipos sociais como suspeitos, principalmente, jovens negros.

Nesse sentido, Maria Carolina Schlittler (2016) aprofunda a discussão sobre a percepção da polícia ao qualificar certos jovens como suspeitos, trabalhando a categoria nativa de "tirocínio", isto é, o raciocínio do policial, aprendido pela prática na rua, de identificar os criminosos. Segundo Schlittler, essa construção do suspeito, do criminoso, pelos policiais é racializada e informada por concepções pejorativas de culturas juvenis periféricas, a exemplo da cultura *hip hop*.

Porém, o que mudou em meados da década de 2010? Por que a polícia diminuiu seu interesse em apreender adolescentes? Há, ao menos, dois caminhos possíveis que estão sendo considerados em nossa pesquisa.

O primeiro se refere a possíveis mudanças nos mercados que transacionam mercadorias ilícitas, e seus impactos nas negociações de *mercadorias políticas*, tal como definidas por Michel Misse (2007). Ao analisar expansão dos mercados informais, ilegais e ilícitos no Rio de Janeiro a partir dos anos 1970, fenômeno que compõe o que o autor denomina *acumulação social da violência*, Misse aponta que é característico desses mercados, pelo fato de desenvolverem atividades ilegais ou ilícitas (portanto, que não podem recorrer à regulação estatal), utilizar meios alternativos de regulação, que envolvem signos de violência, e demandar ou se submeter à oferta de outras mercadorias ilícitas especificamente políticas, como a extorsão e a compra e venda de proteção. Assim, junto a um mercado informal ilegal que transaciona mercadorias econômicas ilícitas, há um segundo mercado informal ilegal, que parasita do primeiro e produz e transaciona *mercadorias políticas*. Misse ressalta que as ligações entre esses dois mercados se alimentam da contradição entre políticas de criminalização adotadas e a avaliação estratégica feita pelas bases criminais e policiais dos custos de sua implementação.

Mudanças nas dinâmicas do crime em São Paulo (Feltran et Al., 2023), as quais trataremos no subitem a seguir, podem ter levado a novas negociações entre criminosos e policiais quanto aos custos de manutenção de negócios ilegais, pagos com extorsão e corrupção da força policial.

O segundo caminho diz respeito à violência e à força letal da polícia direcionadas aos adolescentes. Sobre a letalidade policial

oficialmente registrada, como apontamos acima, os dados compilados pelo CPPHA têm indicado que, embora a vitimização de adolescentes pela polícia seja alta e direcionada a adolescentes negros, os números de crianças e adolescentes mortos pela polícia diminuiu entre 2016 e 2022. Assim, devemos considerar que a redução de adolescentes no sistema socioeducativo não foi acompanhada, a princípio, do aumento de adolescentes mortos em decorrência de intervenção policial.

Contudo, essa letalidade pode estar sendo deslocada para outras práticas que não são contabilizadas como tal nas estatísticas. Nesse sentido, tem se destacado, nos últimos anos, o crescimento do número de desaparecidos e a ausência de dados mais qualificados que informem características importantes dos desaparecimentos.

Em pesquisa na Baixada Fluminense, região metropolitana do Rio de Janeiro, Adriano de Araújo et Al (2023) apontaram o uso, por organizações criminosas, de desaparecimentos forçados como forma de aterrorizar adversários e moradores, sendo as vítimas, principalmente, homens jovens e negros. Araújo et Al (2023, p. 169) ressaltam "a atuação da estrutura de segurança pública como articulador e gerenciador de toda essa engrenagem, protegendo-se a partir da geração de dados que o acobertam e dissimulam o papel central do Estado na manutenção dessa situação."

Segundo Renato Lima et Al (2023), em São Paulo, aproximadamente um quarto (25,0%) dos desaparecidos são adolescentes entre 12 e 17 anos, o que nos leva a questionar se haveria um possível deslocamento de ações de letalidade policial para outras práticas, como o desaparecimento forçado, e qual seria a atuação da polícia em relação a essa situação. Contudo, não há uma tipificação nos registros oficiais, de modo que diferentes tipos de desaparecimento (voluntário, involuntário e forçado) são contados como um mesmo grupo, como apontam Lima et Al (2023) e Araújo et Al (2023).

Em nossa pesquisa, esperamos identificar mudanças nas práticas policiais nos anos de 2010. Nesse sentido, a partir dos dados produzidos pela própria polícia, buscaremos observar a dinâmica de queda de apreensões por distritos policiais da cidade de São Paulo, e como essa se comporta em relação à letalidade policial e os desaparecimentos de adolescentes. Além disso, esperamos compreender como as práticas policiais são entendidas pelos próprios policiais e por moradores dos bairros a serem selecionados para pesquisa de campo e se eles identificam alguma mudança importante dessas práticas na década de 2010.

(2) DINÂMICAS CRIMINAIS LOCAIS

A pesquisa do CNJ (2024, p. 164) identificou que, das alterações nas dinâmicas criminais nos territórios pesquisados, a inserção de adolescentes em facções criminosas é um fator relevante para a redução, pois "pode culminar em maior proteção e, assim, possivelmente menor probabilidade de seleção desses(as) adolescentes pelo sistema socioeducativo".

Em São Paulo, a organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), criada no início dos anos 1990 por um grupo de presos na Casa de Custódia de Taubaté, tornou-se hegemônica na gestão cotidiana dos presídios do estado no início dos anos 2000, expandindo seus negócios e influência para as periferias de diversas cidades paulistas (Biondi, 2010; Dias, 2013; Manso e Dias, 2017; Marques, 2010).

Na cidade de São Paulo, e em outras cidades do interior do estado, essa expansão significou, por um lado, a concentração, por membros do PCC, do controle do comércio varejista de drogas em diversos bairros. Por outro lado, a expansão levou à implantação, nas áreas controladas, do chamado *proceder*, um conjunto de regras de conduta baseado em moralidades específicas do PCC, e dos chamados *debates* ou *tribunais do crime*, nos quais membros do PCC julgam as situações de violação a essas regras. O *proceder* passou a regular não somente as relações entre os envolvidos no *mundo do crime* dentro e fora das prisões, mas também as relações entre esses e os moradores das áreas controladas (Batista, 2015; Brandão, 2017; Feltran, 2010; Paula e Santos, 2024; Silva, 2018 e 2017).

A partir da década de 2010, o PCC passou a focar sua expansão transnacional no comércio de drogas, movendo-se para outros estados e regiões de fronteira com outros países (Manso e Dias, 2017), e deixando o controle do comércio varejista local de drogas a cargo de membros mais jovens (Batista, 2015; Malvasi, 2012; Silva, 2018). Assim, embora o PCC mantenha sua presença em diversas periferias de São Paulo e região metropolitana, passou a concentrar sua atuação nos negócios do comércio de drogas (e outros comércios ilegais). Além disso, como observou Evandro Silva (2018), a década de 2010 foi marcada por uma transição geracional, com indivíduos mais jovens assumindo a responsabilidade pelos pontos de venda de drogas no varejo, as *biqueiras* ou *lojinhas*. Nesse processo, houve uma reinterpretação do *proceder* pelos mais jovens, levando a novos arranjos nas relações com os moradores (ver também Batista, 2015).

As novas dinâmicas criminais locais, que, segundo os estudos, ocorreram na década de 2010, parecem ter alterado o lugar ocupado pelos adolescentes. Como observado por Paulo Malvasi (2012, ver

também Paula, 2017), os adolescentes tendiam a ocupar postos de menor prestígio e a estar, assim, mais expostos ao risco de apreensão pela polícia. Portanto, essa e outras alterações nas dinâmicas criminais locais podem contribuir para explicar a redução do número de adolescentes apreendidos e dos que ingressam na justiça juvenil.

Em nossa pesquisa, esperamos, a partir das percepções dos moradores dos bairros selecionados e de trabalhadores dos serviços de medida em meio aberto, identificar alterações nessas dinâmicas que contribuam para qualificar os dados dos distritos policiais sobre a redução das apreensões de adolescentes.

(3) POLÍTICAS DE PREVENÇÃO EM SÃO PAULO

Embora políticas de prevenção não tenham sido abordadas na pesquisa do CNJ (2024), há outros estudos que têm analisado os efeitos de políticas de prevenção primária e secundária na diminuição da violência que envolve jovens, o que pode estar contribuindo para que os adolescentes sigam trajetórias não relacionadas ao *mundo do crime* e à justiça juvenil

Sobre políticas sociais que têm a prevenção primária à violência como efeito indireto, Daniel Cerqueira et Al (2016) apontam que a permanência na escola funciona como um fator de proteção de adolescentes e jovens em relação à violência. Nesse sentido, políticas como o Programa Bolsa Família (PBF), implantado a partir do final de 2003 e que tem a transferência de renda condicionada, dentre outros, à manutenção de crianças e adolescentes na escola, podem estar contribuindo de forma preventiva ao promover progressivamente a ampliação do acesso e a permanência na escola.

Em São Paulo, a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) desenvolveu, em 2000, o Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ) para o Programa Fábricas de Cultura, que busca promover, por meio de atividades culturais, a inserção social e o desenvolvimento de crianças, adolescentes e jovens residentes em locais com maior vulnerabilidade social. A escolha dos locais iniciais de implantação das Fábricas de Cultura deu-se a partir dos distritos da capital com maiores índices de vulnerabilidade.

O IVJ foi atualizado em 2005 (Seade, 2007), apontando uma redução das desigualdades entre os 96 distritos da capital, em especial, com o aumento do número de adolescentes de 15 a 17 anos no ensino médio e a redução da mortalidade por agressões de jovens do sexo masculino nessa faixa etária nos distritos com maiores índices de vulnerabilidade. Contudo, não houve novas atualizações do IVJ, embora tenha inspirado outras pesquisas, de âmbito nacional. O que sabemos é que o número de adolescentes no ensino médio seguiu tendência de

aumento na década de 2010 no estado, passando a porcentagem de jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio de 77,4%, em 2012, para 87,0%, em 2020.

Já em relação a políticas de prevenção secundária, que declaradamente buscam a redução da violência envolvendo jovens, Bráulio Silva et Al (2018) apontam os impactos do Programa *Fica Vivo!* na redução de homicídios de jovens em Belo Horizonte (capital do estado de Minas Gerais), e Daniela Oliveira (2022) analisa os efeitos de programas baseados no conceito de segurança cidadã na Grande Vitória (capital do estado do Espírito Santo). Em São Paulo, o CPPHA visa promover políticas e ações intersetoriais de prevenção de homicídios de crianças e adolescentes. Porém, como foi criado em 2019, é preciso investigar se há outras políticas de prevenção secundária implementadas anteriormente e cujos efeitos podem ser sentidos a partir de 2016.

Assim, esperamos identificar se políticas de prevenção primária e secundária à violência atuaram em bairros onde houve redução do número de adolescentes apreendidos pela polícia e/ou atendidos na justiça juvenil, por meio do levantamento de políticas públicas que podem ser consideradas preventivas e do mapeamento de fontes e dados disponíveis e relacionáveis a essas políticas.

(4) TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E ENVELHECIMENTO POPULACIONAL

Finalmente, o último conjunto de fatores externos que está sendo considerado em nossa pesquisa trata das mudanças na estrutura demográfica relativas aos processos de envelhecimento populacional e de diminuição da população de crianças, adolescentes e jovens (Camarano, 2014). Nesse sentido, a redução do número de adolescentes atendidos na justiça juvenil poderia ser explicada, ao menos em parte, pela redução da própria população de adolescentes.

Ao observarmos os dados populacionais do estado de São Paulo, podemos notar que há, de fato, uma tendência de diminuição da população jovem. Relacionada aos fenômenos de redução do crescimento e de envelhecimento populacionais, a diminuição da população paulista na faixa etária de 10 a 19 anos tem sido constante e gradual desde o início dos anos 2000. No Censo Demográfico de 2010, essa população era de 6.988.157; já os dados do Censo de 2022, ainda não publicados na íntegra, informam haver 5.589.885 crianças e jovens nessa faixa etária no estado, uma redução de 20% em 12 anos.

A pesquisa do CNJ (2024) considerou a mudança no perfil etário brasileiro como hipótese e realizou testes estatísticos nos cinco estados pesquisados, tendo como resultado a ausência de correlação

estatística, uma vez que a queda da população jovem foi pequena e contínua entre 2013 e 2022.

Porém, São Paulo não estava entre esses estados, de modo que propomos não descartar, de início, possíveis efeitos das mudanças na estrutura demográfica da população. Nesse sentido, esperamos ter maior clareza se a transição demográfica deve ser considerada uma hipótese que merece maior aprofundamento em futuras pesquisas a partir da divulgação dos microdados do Censo de 2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos fatores externos apresentados acima, esperamos, com o desenvolvimento de nossa pesquisa, contribuir para a compreensão do fenômeno da redução do número de adolescentes atendidos pela justiça juvenil no Brasil a partir do estudo do caso de São Paulo. Acreditamos também que a análise desses fatores pode contribuir para a constituição de estudos comparativos com outros países da América Latina e do Cone Sul que têm apresentado o mesmo fenômeno.

BIBLIOGRAFÍA

Araujo, Adriano M.; Gomes, Jaqueline S.; Alves, José Cláudio S.; Pinto, Nalayne M. (Orgs.). (2023). *Desaparecimento forçado: vidas interrompidas na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Autografia.

Batista, Liniker G (2015). *A grande cidade e a vida no crime*. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Campinas: Unicamp.

Beloff, Mary; Langer, Máximo (2015). "Myths and realities of juvenile justice in Latin America", In. Zimring, Franklin E.; Langer, Máximo; Stanenhaus, David (eds), *Juvenile Justice in Global Perspective*, New York, NYU Press, p. 198-248.

Biondi, Karina (2010), *Junto e misturado: uma etnografia do PCC*. São Paulo: Terceiro Nome.

Brandão, Eduardo O. (2017). *Do bando ao PCC*: A gestão da violência e seus desdobramentos na sociabilidade em Paraisópolis. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Guarulhos: Unifesp.

Camarano, Ana Amélia (Org.) (2014). *Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?* Rio de Janeiro: Ipea.

Cerqueira, Daniel *et al* (2016). *Indicadores multidimensionais de educação e homicídios nos territórios focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídio.* Nota Técnica: Pensando o Direito. Brasília: Ipea.

CNJ (2024). *Redução de adolescentes em medidas socioeducativas no Brasil 2013-2022: condicionantes e percepções*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça.

Costa, Ana Paula M.; Eilberg, Daniela D (2019). "Justiça juvenil em pauta internacional: perspectivas à efetivação da normativa sobre direitos humanos das crianças e adolescentes privados de liberdade", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XIX, p. 263-291.

Dias, Camila N (2013). *PCC: hegemonia das prisões e monopólio da violência*. São Paulo, Saraiva.

Feltran, Gabriel S. *et al* (2023). "Lei do desmanche, PCC e mercados", *Tempo Social*, 35(1), p. 17-43.

Feltran, Gabriel S (2010). "Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão dos homicídios nas periferias de São Paulo", *Caderno CRH,* Salvador, 23(58).

García Méndez, Emilio (2004). *Infancia.* De los derechos y de la justicia. Buenos Aires, Editores del Puerto.

Gisi, Bruna; Santos, Mariana C. S.; Alvarez, Marcos Cesar (2021). "O "punitivismo" no sistema de justiça juvenil brasileiro", *Sociologias*, 23(58), p. 18-49.

Kant de Lima, Roberto (2009). "Capítulo 2 – Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial", In: Kant de Lima, Roberto. *Ensaios de antropologia e de direito*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, p. 39-87.

Lima, Renato S. *et al* (2023). *Mapa dos desaparecidos no Brasil*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Macedo, Henrique L. S (2022). *A política da polícia militar do Estado de São Paulo*. Tese (Doutorado em Sociologia). São Carlos: UFSCar.

Malvasi, Paulo A (2012). *Interfaces da vida loka*: um estudo sobre jovens, tráfico de drogas e violência em São Paulo. Tese (Doutorado em Saúde Pública). São Paulo, USP.

Manso, Bruno P.; Dias, Camila N (2017). "PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil", *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 11(2), p. 10-29.

Marques, Adalton J (2010). Crime, proceder, convívio-seguro: um experimento antropológico a partir das relações entre ladrões. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). São Paulo: USP.

Misse, Michel (2007). "Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro", *Estudos Avançados*, 21(61), p. 139-157.

Oliveira, Daniela N. (2022). Prevenção da violência juvenil nas periferias da Região Metropolitana da Grande Vitória: um estudo sobre as experiências de jovens em programas preventivos. Tese (Doutorado em Sociologia). São Paulo: USP.

Paula, Liana de; Santos, Wesley L. (2024). "Administração de conflitos entre moradores da periferia paulista: o caso do condomínio Tangará em Guarulhos durante a pandemia de Covid-19", *Antropolítica*, 56(1), 2024, e57947.

Paula, Liana de (2022). "A justiça juvenil entre o bem-estar e a tutela: proximidades e diferenças entre Inglaterra e Brasil", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 37(109), e3710907.

Paula, Liana de (2017). *Punição e cidadania: adolescentes e liberdade assistida na cidade de São Paulo*. São Paulo: Alameda.

Seade (2007). *Evolução do Índice de Vulnerabilidade Juvenil 2000/2005*. São Paulo: Fundação Seade.

Schlitter, Maria Carolina C (2016). Matar muito, prender mal: a produção da desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em SP. Tese (Doutorado em Sociologia). São Carlos: UFSCar.

Sinhoretto, Jacqueline; Cedro, André; Macedo, Henrique L. S (2022). "New Technologies and Racism in Ostensive Policing in São Paulo", *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 15, p. 803-826.

Sinhoretto, Jacqueline (org.) (2021). *Policiamento ostensivo e relações raciais. Estudo comparado sobre formas contemporâneas de controle do crime*. Rio de Janeiro: Autografia/INCT-InEAC.

Silva, Bráulio F. A.; QUEIROZ, Bernardo L.; Marinho, Frederico C.; Pereira, Fabiano N. A.; Cisalpino, Pedro (2018). "Violência urbana e política pública de prevenção: avaliação do Programa Fica Vivo! no Estado de Minas Gerais, Brasil", *Rebep*, 35(2), e0059.

Silva, Evandro C (2018). "Quebrada largada: moral, crime e geração no Primeiro Comando da Capital". In: 42ª Reunião Anual da Anpocs, Caxambu, Anais da Anpocs.

Silva, Evandro C (2017). Molecada no corre: comércio, experiência geracional e moral no Primeiro Comando da Capital. Dissertação (Mestrado em Sociologia). São Carlos: UFSCar.

¿QUÉ DICEN LAS CIENCIAS SOCIALES SOBRE LA CRIMINALIDAD RECIENTE EN URUGUAY Y SU IMPACTO EN LA REALIDAD DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES?

Ignacio Salamano, Gabriel Tenenbaum, Nilia Viscardi y Mauricio Fuentes

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo realiza un recorrido por los antecedentes nacionales recientes dirigidos a problemas criminales y de seguridad del Uruguay que afectan directamente a la niñez y las adolescencias. La comprensión del comportamiento de la violencia letal fáctica y potencial; las desigualdades y los conflictos territoriales; las economías ilícitas, el tráfico de drogas y el manejo de la política pública (en especial, la política criminal); género, generaciones y cuidados son, entre otros elementos sustantivos que impactan negativamente en la construcción de las trayectorias vitales de niñas, niños y adolescentes.

Los contenidos vertidos en este informe ponen el énfasis en los aspectos poco o nada explorados por la investigación de las ciencias sociales. Se trata de quitar el foco de los razonamientos directos e individualizadores para dar perspectiva, contexto y, en especial, evidenciar la falta o la poca atención investigativa a dar cuenta los mecanismos explicativos que intervienen en determinados fenómenos que vulneran los derechos de las infancias y adolescencias. Por ello, se busca escapar de los saberes hegemónicos del pasado (policial y penal) -aún vigentes- y del presente (criminología administrativa y de la vida cotidiana) sin que derive en descartarlos automáticamente.

Finalmente, además de desarrollar los antecedentes, en todos los apartados se enuncian vacíos y necesidades de información e investigación que, entendemos, pueden ser claves para la formulación de políticas públicas de impacto efectivo.

VIOLENCIA LETAL Y DESIGUALDADES TERRITORIALES

Los antecedentes nacionales que abordan como objeto de estudio el homicidio (motivaciones, distribución espacial y temporal) son escasos y han aumentado en los últimos años. Se han concentrado principalmente en la capital del país y en adultos. Es insuficiente la dedicación que las ciencias sociales han dado a la violencia letal y las tentativas de homicidio en niños, niñas y adolescentes.

Uno de los primeros antecedentes refiere al estudio de Riella y Viscardi (2002), quienes analizaron la distribución de la criminalidad en los conglomerados territoriales determinados por la seccionales policiales de la ciudad de Montevideo, explorando su relación con indicadores de condiciones de vida e integración social en la ciudad. Los trabajos científicos más relevantes de los últimos años son los de Rivero (2020), Tenenbaum et Al. (2021), Rojido, Cano y Borges (2023) y Salamano (2023).

Como punto de partida, buena parte de los estudios anteriormente mencionados convienen en afirmar una concentración espacial de los homicidios en la capital del país (Tenenbaum et Al., 2021, Rojido, Cano y Borges, 2023, Salamano, 2023). Asimismo, que dicha concentración no afecta en similar relación a todas las áreas geográficas de la ciudad. Por el contrario, se constata una distribución espacial desigual de los delitos (homicidio, rapiña y hurto) en aquellas áreas geográficas más vulnerables de la capital (Riella y Viscardi, 2002, Jacottet, 2017, Tenenbaum et Al., 2021, Rojido, Cano y Borges, 2023, Musto et Al., 2025, Salamano, 2023).

Los estudios realizados por Riella y Viscardi (2002), Tenenbaum et Al (2021) y Salamano (2023) resultan elocuentes en tal sentido. El primer trabajo da cuenta de una desigual distribución de la violencia entre las distintas seccionales de Montevideo que se encuentra estrechamente vinculada con fenómenos de pobreza en la ciudad. A partir de una serie de correlaciones realizadas entre un índice global de violencia (que agrega todas las categorías de delitos registradas) y el de violencia contra la persona con el índice de NBI, muestran, con excepción de los delitos contra la propiedad, que las tasas más altas de violencia existen en aquellos barrios donde las condiciones de vida son más desfavorables (Riella y Viscardi, 2002).

Por su parte, el grupo de estudios Juventudes y Violencias en América Latina –JUVICAL en adelante–, aborda el fenómeno de la violencia homicida contra adolescentes en la capital del país entre los años 2015 y 2019 (Tenenbaum et Al., 2021). Con el objetivo general de generar conocimiento territorial, focalizado y procesual; y de modo de contribuir a la formulación de políticas públicas en materia de prevención de las violencias en las infancias y adolescencias, realizan un ejercicio descriptivo donde sitúan en perspectiva comparada y al interior de cada uno de los Centros Comunales Zonales (CCZ) de Montevideo, la incidencia conjunta de siete indicadores de bienestar a partir de un índice sumatorio simple. La mirada de dicho índice da cuenta de un mapa capitalino caracterizado por una marcada desigualdad territorial con relación a las condiciones materiales de vida de las personas residentes en la capital, así como en el acceso a diferentes bienes y/o activos como la educación y/o el trabajo -aspectos anteriormente descritos por Kaztman y Retamoso (2005) o Aguiar (2016). De esta forma, describen que buena parte de los conglomerados de la capital con mayor incidencia negativa de dicho índice, son también donde se expresa el mayor número de homicidios acontecidos en la capital del país entre los años 2015 y 2019.

Poco después y en la misma línea, Salamano (2023) profundizó el estudio de la dinámica de la violencia letal en Montevideo entre 2012 y 2022, destacando su distribución desigual en el territorio. Utilizando diferentes técnicas estadísticas de análisis espacial (I de Moran y LISA), identifica áreas específicas con alta concentración de homicidios, especialmente en barrios socioeconómicamente desfavorecidos, que coinciden con el área conformada por el *cinturón de homicidios* (Tenenbaum et Al., 2021). Los resultados muestran un patrón persistente de violencia en estos segmentos censales a lo largo del tiempo, donde los homicidios motivados por "ajustes de cuentas" y "conflictos entre criminales" conforman un cinturón de alta letalidad que se mantiene constante a lo largo del tiempo. Además, destaca que, si bien la violencia homicida afecta mayormente a personas jóvenes, el análisis de la distribución por quintiles socioeconómicos barriales muestra que los homicidios de jóvenes menores de 29 años tienen una mayor incidencia en aquellos barrios más vulnerables (Quintiles 4 y 5).

Adicionalmente, destaca una desigual protección a la vida en la capital, reflejada en la distribución territorial de los homicidios. En el quintil barrial 5 (más desfavorable), que abarca el 28.6% de la superficie de la ciudad y concentra al 24.1% de la población, se concentra el 51.1% de los homicidios registrados entre 2012 y 2022; con tasas que varían entre 20.7 y 41.4 homicidios por cada 100.000

habitantes. Esta zona incluye barrios como Casabó-Pajas Blancas, La Paloma Tomkinson, Tres Ombúes-Nueva Victoria, Nuevo París, Peñarol-Lavalleja, Casavalle, Las Acacias, Piedras Blancas, Jardines del Hipódromo, Bañados de Carrasco, Punta de Rieles-Bella Italia y Villa García Manga Rural. En contraste, señala que el quintil barrial 1 (más favorable), que solo ocupa el 6.9% de la superficie de la ciudad y concentra al 23.5% de la población, cuenta con los niveles más bajos de homicidios en la capital (4.5%); con tasas que oscilan entre 1.2 y 3.8 homicidios por cada 100.000 habitantes. Esta zona incluye 14 barrios: 8 al sur y sureste de la ciudad (Palermo, Punta Carretas, Pocitos, Parque Batlle-Villa Dolores, Buceo, Malvín, Punta Gorda y Carrasco) y 6 en el centro-sur (Larrañaga, Jacinto Vera, Brazo Oriental, La Blanqueada, Reducto y Paso de las Duranas). Además, el estudio resalta cómo la violencia se configura de manera dinámica en el territorio, moldeando la vida y las interacciones de quienes habitan estas zonas.

Respecto de las áreas de concentración de homicidios, en el trabajo de Rojido, Cano y Borges (2023, p. 64), destacan dos áreas, *una más al norte, alrededor de las Seccionales 17 y 21, y otra más al sur, donde se encuentra la Seccional 24*. Dicha concentración ya había sido advertida en la investigación del JUVICAL (Tenenbaum et Al., 2021) con un subconjunto poblacional y un período de tiempo menor. El análisis de los homicidios realizado por estos últimos autores para la capital del país reveló un total de 918 asesinatos en Montevideo durante el período 2015-2019, cifra que representó el 55,2 % de los homicidios acontecidos a nivel nacional. La distribución de los homicidios a nivel de los barrios de la capital permitió identificar áreas problemáticas en el eje suroeste, centro-norte y noreste de la ciudad, formando una suerte de "*cinturón de homicidios*". En esta zona se registraron el 57,6% de los homicidios ocurridos en ese período.

El estudio del JUVICAL fue pionero en la aplicación de medidas de distancia espacial entre la ubicación espacial del deceso -o lugar de aparición del cuerpo- y el hogar de residencia de la víctima. En Tenenbaum et Al. (2021), del conjunto de 25 adolescentes asesinados entre 2015 y 2019 en contextos por "ajustes de cuentas/conflictos entre criminales", 19 residían a menos de 1000 metros del lugar del evento. En 2 casos residían a 7 y 12 kilómetros respectivamente, y en otros tres casos no se encontraron datos sobre su domicilio. En perspectiva de los autores, la proximidad del evento respecto a sus domicilios habituales de residencia permite suponer que incluso hasta en sus hogares y comunidades, las adolescencias se encontraban desprotegidas. Dicha constatación es observada por Salamano (2023) quien, para el total de homicidios acontecidos en la ciudad de Montevideo pudo visualizar que cerca de la

mitad de los homicidios acontecidos entre 2012 y 2022 fueron a menos de 500 metros de distancia del lugar de residencia de las víctimas; reflejando la proximidad entre la vida cotidiana y la violencia.

ECONOMÍAS ILÍCITAS, DELITOS DE PODER Y CRIMEN ORGANIZADO

Las economías ilícitas tienen fuerte incidencia en la organización de las comunidades y de la vida de sus habitantes. En América Latina este campo de estudio y sus subcampos (drogas, trata, extorsión, etc.) ha tenido un desarrollo profundo y prolífico, especialmente, en Brasil, Colombia y México, y en menor medida en Argentina, Ecuador, Perú y Venezuela. La producción sobre el triángulo norte centroamericano es también importante, tanto a nivel local por organizaciones de la sociedad civil junto con cooperación internacional como por investigadores radicados en Estados Unidos.

En este contexto, la producción científica uruguaya acerca de mercados ilícitos, delitos de cuello blanco y grupos del crimen organizado es mínima. Sin embargo, estos fenómenos de violencia tienen cada vez mayor participación en el comportamiento criminal, la dinámica de las comunidades y la vida de la niñez y la adolescencia. Entendiendo que las economías ilícitas se expresan como una división internacional y nacional del trabajo, con actividades diferenciadas que conectan delitos de poderosos con delitos de los débiles, no caben dudas que el devenir de la niñez, la adolescencia y sus familias de comunidades con relativa gobernanza criminal (Lessing, 2020) se conecta directamente con los delitos de cuello blanco. Los antecedentes nacionales acerca de los temas y problemas mencionados son los de Tenenbaum (2017, 2018a, 2018b, 2018c, 2022 y 2023), Tenenbaum et Al. (2021), Bogliaccini et Al. (2022a), Feldman y Luna (2023), Fynn et Al. (2023), y Gil, Espinoza y Tenenbaum (2024).

Estos estudios tienen la particularidad de abordar su objeto desde el lugar donde acontece y con los actores que lo perpetran, a diferencia de los trabajos que encuentran su material empírico con las víctimas. En este último plano suelen trabajar quienes estudian a las víctimas y no los mercados y sus oferentes (persona o grupo), un lugar de observación también importante que frecuentan los trabajos nacionales sobre trata de personas y explotación sexual que merecen una mención aparte.

Una de las líneas trabajadas por estos estudios es la de la protección de las economías ilegales y el control territorial de las comunidades por parte de organizaciones criminales (Fynn et Al., 2023; Tenenbaum et Al., 2021). Con el concepto de gobernanza o control criminal estos estudios examinaron cómo las organizaciones criminales, con el fin

de mantenerse y acaparar mayor espacio en el mercado, aseguran la "cooperación" de los residentes (vía castigos y recompensas) ante el avance de la competencia, "enemigos" y las fuerzas de seguridad pública. En la mayoría de los territorios, la gobernanza criminal solamente es posible cuando hay protección de los negocios criminales por parte del Estado y privados (Tenenbaum, 2022), ya sea por medio de algunos funcionarios de las fuerzas de seguridad pública o de otra institución estatal, empresas o particulares que ocupan posiciones clave en la estructura social (aduana, migración, transporte, etc.).

Una actividad fundamental para la prosperidad de cualquier mercado ilícito y, por lo tanto, de un grupo delictivo es el lavado de activos. Sin la posibilidad de legitimar activos, introducirlos en el sistema financiero y comercial, el negocio criminal no tendría razón de ser. Es el lavado de las ganancias criminales lo que motiva el funcionamiento de las economías ilícitas porque de ello depende usar los ingresos generados en actividades económicas ilegales (Gil et Al., 2024). Al comprender esto solo resta un paso para conectar que los delitos de cuello blanco vinculados al lavado de activos están estrechamente relacionados a toda la cadena del negocio criminal: homicidios, intentos de homicidio, elaboración de sustancias psicoactivas, protectores litigantes y notariales de las economías ilícitas, etc. Incluso, quienes lavan los activos de las organizaciones criminales se conectan con delitos de los débiles, aparentemente lejanos e inconexos, como lo es el reclutamiento de niños y adolescentes; una dimensión de análisis no explorada en el país. Ellos se involucran o se les impone las tareas de mayor exposición al riesgo dada su vulnerabilidad y carencia de poder absoluto: sicarios, mulas, receptación, etc. Sus tareas implican una alta probabilidad de detención por parte de la policía y/o de ser asesinado, herido, secuestrado y/o torturado. En términos generales, hay una relación indirecta entre el poder y la exposición al riesgo: a medida que aumenta la capacidad de decisión sobre la organización o el negocio criminal, disminuye la exposición al riesgo de ser detenido o violentado. De ahí que, en la división del trabajo de los grupos delictivos, los niños y adolescentes sean los eslabones más propensos al riesgo.

VIOLENCIA, POLÍTICAS DE DROGAS Y TRÁFICO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS ILEGALIZADAS

A finales de la década de 1980, Uruguay comenzó a posicionarse como una jurisdicción de refugio y ocultamiento de líderes de organizaciones criminales, además de ofrecer servicios de lavado de activos desde la década pasada (Tenenbaum, 2022). En el siglo XXI, el país comienza a tener mayor protagonismo en la cadena del mercado de

las drogas ilegales, como lo demuestran las operaciones policiales y judiciales a partir del 2006 (Gil, Espinosa y Tenenbaum, 2024). Desde el año 2019 y, especialmente con la pandemia en el 2020, Uruguay pasó a ser un centro logístico relativamente sustantivo en la región. Particularmente, para el trasiego de cocaína a Europa y África y para el acopio de esa sustancia en el territorio (Feldmann y Luna, 2023; Tenenbaum, 2022). El giro del negocio criminal hacia la hidrovía Paraguay-Paraná-Uruguay (Tenenbaum, 2018) y la posición central de los puertos (Sampó y Troncoso, 2022) fueron elementos de relieve en este cambio. En tanto el negocio criminal funciona como una división del trabajo, todo lo dicho incide en el comportamiento de los delitos de los débiles, en la dinámica de las comunidades vulneradas por la criminalidad organizada y semiorganizada y, por lo tanto, en las niñeces y adolescencias de esas comunidades.

En 2013 se da un paso novedoso y atípico en Uruguay y el mundo. La ley 19.172 es la primera legislación a nivel internacional que regula el cannabis para uso recreativo, medicinal e industrial a nivel nacional. Por vía de esta, el Estado pasó a tener el control sobre la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución del cannabis y sus derivados. La iniciativa se enmarcó en la búsqueda de una alternativa al prohibicionismo en la política de drogas y a nivel local fue producto de la convergencia entre un activo y variado movimiento social y de la preocupación del gobierno de contener el avance de la violencia asociada al narcotráfico (Garat, 2014). Así, en el año 2013 fue legalizada la producción y el consumo recreacional de la marihuana en el país. Sin embargo, aunque uno de sus objetivos fue el de reducir la violencia asociada al narcotráfico quitando del circuito ilegal el principal producto (cannabis); ello no tuvo impacto en el crecimiento de los grupos criminales (Bogliaccini et Al., 2022a). Por el contrario, las tendencias delictivas aumentaron en los últimos años.

Por otra parte, además de la regulación estatal del mercado de cannabis establecida en el artículo 1 de la ley, en el artículo 2 se destacaba la importancia de la educación, concientización y prevención en el consumo de drogas. Sin embargo, escasos enlaces se han producido con los centros educativos. Ello impide hablar de una política de prevención de drogas que pueda comprender la realidad de comunidades atravesadas por los mercados ilegales de drogas (Viscardi, 2024). Para el caso de los adolescentes vulnerables, esto resulta terrible porque enfrentan la violencia comunitaria y la violencia de las instituciones, que no cuentan con un abordaje adecuado de la realidad ni políticas de prevención, sumando este otro nivel de afectación para los niños y adolescentes.

Un estudio de Queirolo et Al. (2019) encuentra que la venta de marihuana en farmacias no impactó en ser víctima de delitos vividos por los vecinos de dichas farmacias. Otra investigación comparativa entre Uruguay, Colorado y Washington realizada por Pardo (2014) plantea preocupación por las estrictas políticas uruguayas, lo cual puede alentar a que las personas sigan comprando en el mercado ilegal. Baudean y Rudnitzky (2023) analizan el mercado ilegal de drogas para identificar factores endógenos y exógenos que inciden sobre la violencia que tiene lugar entre grupos delictivos. Los investigadores entienden que hay un vínculo entre el crecimiento de la violencia y la política criminal contra la comercialización minorista de drogas. El estudio pone especial atención al crédito que otorgan los distribuidores de drogas a sus vendedores o comerciantes minoristas y a cómo las acciones policiales que inciden sobre este crédito provocan inestabilidades en el mercado, pudiendo desatar la violencia. Esto explicaría, en parte, el aumento de los conflictos territoriales y una porción de los homicidios. En esta línea, Feldmann y Luna (2023) sostienen que la fuerte prevalencia de la postura de mano dura ha derivado en un incremento de la violencia, especialmente en los puntos calientes del narcotráfico, y el debilitamiento de las organizaciones criminales con más influencia.

En relación con la intervención estatal en el mercado ilícito de drogas, Scaraffuni y Paternain (2023) realizaron una etnografía en el barrio Marconi de Montevideo observando que, si bien se reclama la intervención policial ante la dominante criminalidad barrial, también hay importantes resistencias contra los megaoperativos por su violencia y direccionamiento hacia los jóvenes. Sostienen que, cuando las fuerzas de seguridad pública ocupan el espacio comunitario, más a menudo de lo que se cree, aparece el autoritarismo y la violencia institucional. Por otra parte, Tiscornia y Pérez Betancur (2022) se preguntan: ¿por qué las personas más afectadas por la violencia policial también apoyan el incremento de presencia policial en sus barrios? Las personas de barrios con alta criminalidad se enfrentan a un dilema de sustitución, es decir, que el deseo de no ser víctimas del crimen deriva en que prefieran estrategias políticas punitivas que las hagan sentir seguras en su vida cotidiana, incluso cuando pueden llegar a sufrir consecuencias negativas a raíz de estas. En este sentido, esta población estaría dispuesta a tolerar cierto nivel de señalamiento por parte de las autoridades, si esto incrementa la percepción de seguridad personal, afirman las investigadoras. No obstante, cuando se supera dicho umbral de violencia policial, el apoyo a mecanismos punitivos decrece.

Así, las autoras plantean que las personas en situación de pobreza que viven en el área urbana apoyan políticas punitivas debido a que

reduce otras formas de violencia que encuentran en los espacios públicos que habitan de manera rutinaria. En barrios con condiciones económicas más favorables también existe un gran apoyo a medidas punitivas, pero se deriva de distintas razones, dado que no tienen que enfrentar el dilema expuesto. Sobre este aspecto, se destacan dos investigaciones recientes. La primera de ellas es la realizada por Cabrera, Cid y Veneri (2022), donde se estudió el efecto del incremento de la presencia policial en el crimen en Montevideo entre 2015 y 2018, teniendo en cuenta el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO). Los investigadores advierten que el programa tuvo una contribución estadísticamente significativa, pero moderada, en la reducción del crimen. De esta forma, el incremento de presencia de la policía (es decir, el despliegue de patrullas policiales en los puntos calientes) puede asociarse con una reducción del crimen, específicamente de los robos (Cabrera, Cid y Veneri, 2022).

Además, los autores aseguran que el efecto del programa en la reducción de los robos representa un 23% en comparación con el periodo pre-intervención. La segunda investigación en lo correspondiente a los efectos de medidas policiales que pretenden frenar las actividades delictivas la realizó Bogliaccini et Al. (2022b). En ella, los autores analizaron el efecto de las redadas policiales localizadas en diferentes barrios de Montevideo (Casavalle, Cerro Norte, Malvín Norte, Jardines del Hipódromo, Villa Española, Peñarol y Tres Ombúes), denominados conflictivos. Estos operativos se generaron bajo una política implementada desde 2017 en áreas con altos niveles de criminalidad y violencia relacionada a las drogas ilícitas, así como con presencia de bandas de microtráfico. Se tuvieron en cuenta las redadas policiales llevadas a cabo en Montevideo entre enero de 2017 y abril de 2019 para la realización de un análisis de series temporales interrumpidas. Los autores concluyen que los operativos policiales no son consistentemente efectivos para influir en el crimen, debido a que, en primer lugar, es difícil alcanzar niveles de aplicación crítica mediante operativos de un día y, en segundo lugar, que la habilidad de los operativos para cambiar las condiciones del mercado de drogas no solo implica sacar al traficante de drogas del territorio, sino también prevenir su regreso. Asimismo, los autores agregan la importancia de buscar estrategias complementarias a los operativos policiales.

LA INSEGURIDAD EN EL CAMINO AL ESTUDIO

La criminalidad y la violencia estatal condicionan las decisiones de circulación en el espacio público. De este modo, el camino al centro educativo se transforma en un asunto no menor en tanto incrementa

los riesgos de ser víctima y consolida procesos excluyentes en la educación (Viscardi y Alonso, 2018). Se deciden racionalmente estrategias de circulación, pero también se camina el barrio con base en las creencias, los rumores y la percepción. Los adolescentes estudiantes y sus familias buscan respuestas sobre el camino más seguro para llegar a su centro de estudios (Salamano et Al., 2024). En este contexto, el caminar no se plantea como un acto de placer sino de resistencia. Se configuran percepciones sobre los espacios seguros e inseguros, acerca de los objetos de protección y ofensa, donde no siempre la escuela es un espacio de seguridad (Rodríguez, Tenenbaum y Cobos, 2025). También se instalan imágenes e historias de vida y muerte -y de casi muerte-. Se construye así una gramática del espacio que condiciona las decisiones y los trayectos en el camino al estudio y su sostenimiento en el tiempo (Espíndola et Al., 2023).

Los altos niveles de violencia letal y contra la propiedad inciden, cuando son percibidos como tales por los adolescentes estudiantes, en la continuidad educativa afectando el derecho a la educación (Viscardi, 2022) de las poblaciones vulnerables. Así las cosas, la identificación de los espacios y recorridos de inseguridad puede ayudar a plasmar políticas públicas focalizadas que -al tiempo que mitiguen el delito- también favorezcan la continuidad educativa y fortalezcan las trayectorias estudiantiles.

La geografía donde habita el centro de enseñanza condiciona fuertemente la continuidad de las trayectorias educativas, así como la calidad y los niveles de logro que alcanzan los estudiantes (Cardozo Politi et Al., 2023). En contextos comunitarios fuertemente segregados y estigmatizados las trayectorias educativas de los adolescentes corren riesgo de verse interrumpidas con mayor frecuencia que en contextos comunitarios de menor privación de derechos. Algunos estudios exploratorios indican que los centros educativos ubicados espacialmente en contextos inseguros y socioeconómicos desfavorables influyen negativamente en la carrera escolar (Salamano et Al., 2024; INEEd, 2024b; Espíndola et Al., 2023). En general, los antecedentes regionales y del país son escasos (Cuchi, Tenenbaum y Rodríguez, s/d). Por un lado, está el trabajo exploratorio "Los obstáculos para el camino al estudio: el mapa de la inseguridad desde las adolescencias de barrios vulnerables a la violencia de Montevideo" (Espíndola et Al., 2023). El trabajo hace foco en las (dis)continuidades del camino escuela-enseñanza media atravesadas por la criminalidad y el contexto socioeconómico. Se conjugan de modo amenazador la violencia del camino al centro educativo. Ese antecedente de investigación es el primero del estado del arte uruguayo que aplica técnicas de análisis espacial entre la circulación en territorios de violencia y la trayectoria

educativa. Luego viene otra investigación exploratoria: "El camino al estudio en territorios de violencia radical: explorando la criminalidad fáctica y perceptiva en Montevideo" (Salamano et Al., 2024). La investigación brinda evidencia respecto del modo en que los adolescentes de dos barrios vulnerables a la violencia viven el camino al estudio. Se logra determinar semejanzas sustantivas entre la percepción de las áreas territoriales de concentración de la inseguridad identificadas por los adolescentes y los espacios de concentración de los homicidios y las rapiñas en las cercanías de los centros educativos.

A su vez, estas áreas de alta criminalidad cuentan con alto malestar económico. También muestra la existencia de una memoria colectiva o una comunidad de memoria de las violencias, particularmente de las muertes y los dolores. La violencia simbólica que supone la aceptación del fracaso escolar alimenta las desigualdades estructurales -económicas, habitacionales, laborales, de salud- que viven las adolescencias. El estudio denuncia la urgencia de abordar los modos por los cuales la inseguridad impide el desarrollo de proyectos sostenibles para las niñas, niños y adolescentes de la capital de Uruguay. Para preservar el derecho a la educación de todos los adolescentes es necesario trabajar en la seguridad de los territorios. Se concluye que una política de seguridad ciudadana integral debería considerar con seriedad que el acto educativo comienza con el recorrido al centro educativo y que las comunidades tienen memoria de violencias y dolores a considerar al momento de desplegar intervenciones policiales. Por esta razón, resulta necesario extender la aplicación del método de estudio a una población y espacio más abarcativo, de modo de arribar a conclusiones más robustas que permitan consolidar los hallazgos de los estudios precedentes.

DELITOS Y GÉNERO

Las violencias y el delito tensionan diariamente la vida de las adolescencias de las comunidades en agonía, forman los paisajes visuales y sonoros, las presiones y amenazas con las que conviven. Los movimientos para alejarse de la violencia son comprensibles, pero también las inclinaciones a formar parte de ella. En la sociedad patriarcal que vivimos, los adolescentes varones que en el mercado de reconocimiento tienen al ejercicio de la violencia como su principal activo de valor, por el respeto y la integración social que logran, cuentan con mayor probabilidad de ser reclutados por los grupos delictivos y mayores posibilidades de ejercer y recibir violencia letal y cruel (Tenenbaum et Al., 2021).

En lo que respecta a los adolescentes, el lado femenino de la exclusión se ha pensado en referencia a problemas tradicionales de la agenda de investigación: maternidad adolescente y violencia

doméstica o explotación sexual (Purtscher y Prego, 2010; Rostagnol y Grabino, 2007; Tuana, 2007). En las primeras dos décadas del siglo XXI, mayormente el mundo del delito se continuó analizando desde una mirada masculina. No obstante, la emergencia de los *pibes chorros* lo fue también de las *pibas chorras* y mientras en los varones la construcción de una identidad social realizada a partir de la inscripción en el campo del delito se observaba posible, los trabajos de Viscardi hicieron preguntas respecto de lo que ocurría con las mujeres y ese particular tránsito por lo que Kessler (2004) denominó como "Delito *Amateur*". La mirada de género hecha a partir de experiencias de vida de mujeres jóvenes vinculadas a actividades delictivas -y por tanto a los peores trabajos- era prácticamente inexistente. Ello obedecía al bajo porcentaje de mujeres procesadas por hurtos o rapiñas, delitos que tradicionalmente eran realizados por hombres. La dinámica de la violencia en los estudios sobre mujeres se vincula entonces sobre todo a la explotación sexual y la violencia doméstica. Aun así, la agenda de investigación de los fenómenos de violencia que victimizan a las mujeres tiene escaso desarrollo y difícil generar conocimiento respecto de un mundo de masculinidades violentas (Viscardi, 2021).

La violencia, como mandato de la masculinidad hegemónica representa un problema estructural en sí y un problema gravísimo cuando aparece en soledad, sin otros activos de reconocimiento, en el devenir de lo que significa vivir la adolescencia como varón (adrenalina, aventura, exploración, tendencia a actividades de riesgo, etcétera) (Tenenbaum, 2020). El ejercicio de la violencia física se potencia en los jóvenes varones débilmente enlazados a las actividades de participación y promoción social, en sociedades con movilidad social cerrada y reproductoras de las desigualdades. Cuando las vías de integración social y respeto convencionales (educación y trabajo) son negadas, de difícil acceso o no posibilitan la movilidad ascendente que colme las expectativas y emulaciones, se buscan alternativas en la restricción de posibilidades. Así las cosas, la violencia bajo la dominancia de la masculinidad viril se presenta como una vía de integración social. ¿Por qué? Porque el ejercicio de la violencia es reconocido, valorado y condecorado, y porque forma parte de la moralidad de la masculinidad hegemónica (Tenenbaum et Al., 2021).

Particularmente en los adolescentes varones, la potencia que adquiere la combinación entre los mercados ilícitos de bienes legales e ilegales, la gobernanza criminal de los territorios, la masculinidad hegemónica, los descuidos inmateriales de los entornos familiares, la desorganización de las comunidades, las nuevas y viejas desigualdades y el contexto de privaciones de derechos configuran las peores

formas de trabajo adolescente y condicionan el involucramiento de los adolescentes en ellas.

Habitualmente al hablar de tráfico de drogas, la participación de varones dentro de este mercado ilícito ha jugado un papel central para su comprensión. Sin embargo, en los últimos años también ha llamado la atención el rol de las mujeres dentro de las cadenas de tráfico de droga nacional e internacional. Centrándose en la participación de las mujeres y los sectores sociales en situación de exclusión y pobreza, Bogliaccini et Al (2022b) plantean que, para el caso de las mujeres en privación de libertad por delitos vinculados a las drogas en América Latina y Asia, el perfil sociodemográfico es el de mujeres jóvenes, madres solteras, jefas de hogar, pobres, con nivel educativo bajo, a cargo del cuidado de personas dependientes y, con frecuencia, pertenecientes a minorías étnicas. En muchos casos, también han sido víctimas de abuso, violencia, explotación sexual comercial y con antecedente de uso problemático de drogas. En cuanto a los motivos que expresan para su participación en el narcotráfico se encuentran la coerción o influencia por parte de su cónyuge o un familiar, la violencia de género, y la participación para poder cumplir con responsabilidades de crianza. Sobre esto último, García (2024) da cuenta que la reventa de sustancias psicoactivas representa unos ingresos que se pueden obtener al tiempo que se realizan tareas de cuidado en el hogar. Generalmente, los proveedores de la mercancía para su venta son las parejas de las mujeres. También, se encuentran mujeres que manifiestan haber sido engañadas o no ser conscientes de los riesgos que dicha conducta implicaba (Pérez, 2024).

En lo correspondiente a los tipos de delitos, generalmente las mujeres realizan tareas con gran exposición de riesgo (correos humanos, delitos no violentos de distribución de drogas a pequeña escala o el transporte de droga nacional o internacionalmente). De esta manera, su detención tiene bajo impacto en la disminución del tráfico de drogas o la inseguridad (Bogliaccini et Al., 2022a). A pesar de ello, el artículo 74 de la Ley de Urgente Consideración (LUC) derivó en un aumento de penas de delitos de microtráfico con impacto directo en las mujeres (García, 2024).

En lo referente al encarcelamiento de mujeres, si bien el número de mujeres es inferior al de los varones, su tasa de crecimiento es más alta, la cual no se encuentra explicada por el crecimiento de la población mundial ni por el número de reclusos, sino que podría entenderse debido al endurecimiento de las penas como respuesta al tráfico de drogas, el cual afecta mayoritariamente a las mujeres Por esta razón, el Comisionado Parlamentario Penitenciario (2021) recomienda prisión domiciliaria asistida a aquellas madres con hijos menores a su

cargo y las caracteriza, mayoritariamente, como madres muy jóvenes, con varios hijos a cargo, que efectuaron dichos delitos como estrategia de supervivencia, inmersas en situaciones de dominación o sujeción que conllevan a la consecución del delito, con largas cadenas de adversidades y en su mayoría asociadas al microtráfico.

Lo que se sabe acerca de las posiciones de las mujeres (niñas, adolescentes y adultas) en grupos delictivos dedicados a economías ilícitas es muy poco y, sin embargo, los indicadores permiten suponer que su involucramiento y exposición es mayor. Profundizar en esta línea de estudio es clave si se quiere hallar los mecanismos que operan para que la política pública no represiva intervenga.

DELITOS Y CUIDADOS

El concepto de "cuidado" comenzó a utilizarse en Europa anglosajona en los años 70 y tuvo gran desarrollo en Uruguay gracias a Rosario Aguirre, Karina Batthyány y otras investigadoras. De allí derivan nociones como "cuidado material", "cuidado inmaterial" (Tenenbaum, 2018b), "proceso de orillamiento familiar" y "paradoja de la familia como origen y destino" (Tenenbaum, 2020), útiles para profundizar el estudio del delito juvenil y cuestionar la criminalización de las familias.

En las sociedades occidentales se premia al sujeto que provee cuidados materiales mediante el trabajo, incluso criminal. En contraste, el cuidado inmaterial —afecto, vínculos, diálogo— es desacreditado y limitado, pese a ser clave para prevenir delitos. El tiempo social se consume en la cobertura de necesidades básicas, mientras las preocupaciones económicas ocupan la mente de forma permanente. Esta sobrecarga afecta a las clases baja y media, reduciendo las posibilidades de brindar cuidados de calidad.

La teoría del aprendizaje social muestra que niñas y niños que crecen en entornos familiares marcados por el estrés tienden a reproducir comportamientos agresivos. La teoría general de la tensión indica que situaciones estresantes elevan el riesgo de conductas delictivas si no hay recursos emocionales para canalizarlas. El problema no radica en las familias, sino en la precariedad estructural: empleos inestables, salarios bajos y falta de redes de apoyo.

No se trata de una fotografía aislada, sino de una película intergeneracional de descuidos, muchas veces atravesados por violencias de género y generaciones. Por eso es necesario rechazar la criminalización de las familias, que sólo lleva a diagnósticos y políticas equivocadas. Los cuidados familiares —materiales e inmateriales— son fundamentales tanto en la prevención como en el desistimiento del

delito. Sin embargo, estos temas están ausentes en las políticas públicas. Estudios sobre desistimiento muestran que la culpa y la vergüenza pueden ser motores de cambio si se transmiten sin maltrato, desde figuras afectivas significativas. La vergüenza empática genera mayor impacto que el miedo al castigo penal.

Este sentimiento de culpa suele fijarse más en el dolor causado a seres queridos que en la víctima directa. Por eso, la disuasión basada en vínculos afectivos es más eficaz que la proveniente del sistema judicial. Sin embargo, el sistema penal sigue optando por castigos externos, desaprovechando el potencial transformador del entorno familiar y comunitario.

La teoría del desistimiento sostiene que la vergüenza surge en contextos de amor y aceptación, lo que presupone cuidadores con recursos y habilidades que muchas veces no tuvieron oportunidad de desarrollar. La desigualdad heredada impacta también en las capacidades de cuidado. Así, se vuelve urgente generar evidencia local sobre el impacto de los cuidados en la prevención y desistimiento del delito. De comprobarse lo señalado, se abriría una vía relevante para orientar las políticas públicas desde un enfoque más humano y efectivo.

CONSIDERACIONES FINALES

El trabajo dio cuenta sobre como diversas manifestaciones de violencias - letales, estructurales o simbólicas-, se entrelazan con dinámicas territoriales desiguales, configuraciones delictivas, y sostenidas omisiones del Estado; afectando el desarrollo y las trayectorias de niñas, niños y adolescentes. Se expuso que, más allá de las distintas expresiones de la criminalidad, existen mecanismos estructurales de reproducción de la exclusión social, que operan de manera persistente en determinados territorios, impactando de manera diferencial, según posición en la estructura social, condición de género y generación.

En este contexto, se destacó la escasa producción académica en Uruguay sobre la relación entre infancias, violencias y criminalidad organizada, así como la falta de investigaciones que integren enfoques territoriales con perspectiva de género y generaciones. A su vez, se identificaron vacíos en la literatura sobre las diversas formas de participación adolescente en economías ilícitas y sobre los vínculos entre el poder y la violencia letal.

Así las cosas, se propone orientar una agenda de investigación -que incida en la política pública- hacia enfoques intersectoriales, procesuales y contextualizados, que permitan complejizar la lectura de las violencias que atraviesan a las infancias y adolescencias. Esto necesariamente implica superar explicaciones simplificadas o

individualizadas, avanzando hacia la identificación de dispositivos institucionales, dinámicas sociales y configuraciones territoriales que producen vulneraciones. Los antecedentes sistematizados aportan no solo insumos técnicos para el diseño de intervenciones, sino también un mapeo preliminar de los desafíos pendientes en la agenda pública en materia de derechos de infancias y adolescencias.

BIBLIOGRAFÍA

Aguiar, Sebastián (2016). *Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo*. [Tesis de doctorado]. Universidad de la República.

Baudean, Marcos y Rudnitzky, Fanny (2023). El crecimiento de la violencia en los mercados de drogas: El caso de Uruguay (2012-2019). En Viscardi, Nilia y Tenenbaum, Gabriel (Coords.) Dossier Violencia, territorios y tráfico de drogas en América Latina. *Revista De Ciencias Sociales*, 36(53), 89-127.

Bogliaccini, Juan; et al. (2022a). *Análisis exploratorio del narcotráfico en Uruguay*. Uruguay: PNUD. Disponible en: https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/Crimen%20y%20Narcotrafico.pdf

Bogliaccini, Juan, et al. (2022b). Tackling drug-lords in a nascent market: raids and drug crime in Uruguay. *Criminal Justice Policy Review*, 33(4), 351-372.

Cabrera, José, Cid, Alejandro y Veneri, Federico (2022). Hot spots, patrolling intensity, and robberies: lessons from a three-year program in Uruguay. *Munich Personal RePEc Archive*, 113786, 1-29.

Cardozo Politi, Santiago, et al. (2023). *De la cuna a las aulas. Desarrollo infantil, alerta temprana y trayectoria escolar.* Montevideo: Doble Click. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/41315

Clara Musto, et al. (2025). Cinismo legal y eficacia colectiva en la periferia montevideana. *Población & Sociedad*, 32(1). 1-26. DOI: http://dx.doi.org/10.19137/pys-2025-320106

Cuchi, Belén, Gabriel Tenenbaum y Santiago Rodríguez (*s. d.*), "La inseguridad en el camino al estudio. ¿Una deuda pendiente en el campo de la investigación educativa?", artículo en evaluación por la *Revista Diálogos sobre Educación. Temas Actuales en Investigación Educativa*.

Espíndola, Fabiana, et al. (2023). Los obstáculos para el camino al estudio: el mapa de la inseguridad desde las adolescencias de barrios vulnerables a la violencia de Montevideo. En *DS, FCS, Udelar, El Uruguay desde la Sociología 20*. Montevideo: Departamento de Sociología de la Universidad de la República.195-221.

Feldmannn, Andreas y Luna, Juan (2023). *Criminal politics and botched development in contemporary Latin America.* Cambridge: University Press.

Fynn, Inés, et al. (2023). *En las grietas del Estado: gobernanza criminal en Montevideo, Uruguay*. Informe. Departamento de

Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Garat, Guillermo (2014). *El camino. Cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales*. Montevideo: Fesur - JND.

García, Erika (2024). *Las mujeres en el mercado de las drogas ilegales: un estudio en torno al delito y el género en Montevideo*. [Tesis de grado] Universidad de la República.

Gil, Ricardo; Espinosa, Daniel y Tenenbaum, Gabriel (2024) *Vendedores de cuchillos. El lavado de activos en Uruguay*. Montevideo: Debate.

Jacottet, Frédéric. (2017) Configuraciones territoriales de las violencias y el delito en la ciudad de Montevideo. En ¿Cómo evitar el delito urbano?: el Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva policía uruguaya. BID- Ministerio del Interior.

Kaztman, Ruben y Retamoso, Alejandro (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la CEPAL*, 85. 131-148. https://www.cepal.org/es/publicaciones/11004-segregacion-espacial-empleo-pobreza-montevideo

Kessler, Gabriel (2004). *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós.

Lessing, Benjamin (2020). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854-873.

Pardo, Bryce (2014). Cannabis policy reforms in the Americas: a comparative analysis of Colorado, Washington and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 25(4), 727-735.

Pérez, Carolina (2024). *Cuando las rejas duelen: vivencias, reflexiones y demandas de una mujer privada de libertad*. [Tesis de grado]. Universidad de la República.

Purtscher, Luis y Prego, Cristina (2010). *La explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes en Nueva Palmira, en la percepción de los actores locales*. Montevideo: INAU, MSP. Gráfica Don Bosco.

Queirolo, Rafael; Bowers, Jake; Álvarez, Eduardo y Repetto, Lucía (2019). The impact of marijuana sale at pharmcies on crime. 115th APSA Meeting. Washington.

Riella, Alberto y Viscardi, Nilia (2002) Mapa social de la violencia en la ciudad de Montevideo: una aproximación a los escenarios sociales de la violencia urbana. En Mazzei, Enrique (org.) *Mapa social de la violencia en la ciudad de Montevideo: una aproximación a los escenarios sociales de la violencia urbana*. (pp.

183-198) Montevideo: DS, FCS, Udelar.
Rivero, Analía (2020). *Análisis histórico de la evolución de la violencia y la desigualdad para el caso uruguayo 1910-2010. [Tesis de Maestría en Sociología]. Universidad de la República.*
Rodríguez, María del Carmen; Tenenbaum, Bárbara; Gabriel, Ariel y Cobos, Carlos. (2025). Seguridad en el camino al estudio: Violencia en la circulación espacial hacia el CCH Oriente y Sur de la UNAM. Observatorio de Políticas Públicas, IISUE.
Rojido Emiliano; Cano Ignacio y Borges Doriam (2023). *Diagnóstico de los homicidios en Uruguay (2012-2022).* Montevideo: Ministerio del Interior.
Rostagnol, Susana y Grabino, Valeria (2007). *Historias en el silencio*. Montevideo: RUDA/UNICEF.
Salamano, Ignacio (2023). *Desigualdades territoriales en el derecho a la protección de la vida: una mirada espacial y temporal al comportamiento de la violencia homicida en Montevideo entre los años 2012 y 2022*. Montevideo: Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
Salamano, Ignacio, et al. (2024). *El camino al estudio en territorios de violencia radical: explorando la criminalidad fáctica y perceptiva en Montevideo. El Uruguay desde la Sociología XXI.* (pp. 29-52) Montevideo: Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
Sampó, Carolina y Troncoso, Valeska. (2022). Cocaine trafficking from non-traditional ports: examining the cases of Argentina, Chile and Uruguay. *Trends in Organized Crime*, 1, 1-23.
Scaraffuni, Luciana y Paternain, Rafael (2023). El Estado y sus márgenes: Un acercamiento al barrio Marconi desde una perspectiva etnográfica. En Viscardi, Nilia y Tenenbaum, Gabriel (coords.). Dossier Violencia, territorios y tráfico de drogas en América Latina. *Revista De Ciencias Sociales*, 36(53), 129-147.
Tenenbaum, Gabriel (2017). El crimen organizado de las drogas ilegales en el Uruguay del siglo XXI. Una aproximación normativa y cuantitativa. *Revista de la Facultad de Derecho*, (43), 287-326.
Tenenbaum, Gabriel (2018a). El mercado de las drogas ilegales en Uruguay. *Revista Mexicana de Sociología,* 80(4), 855–880.
Tenenbaum, Gabriel (2018b). Delincuencia juvenil, violencia familiar y mercado de trabajo. Las configuraciones de los descuidos familiares en los adolescentes en conflicto con la ley de la Ciudad de México. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 36(107), 335–360.
Tenenbaum, Gabriel (2018c). *Lavado de dinero. El lugar de Uruguay en la división del trabajo del crimen organizado trasnacional*.

Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia de la Universidad Nacional Tres de Febrero, documento de trabajo Nro. 003.

Tenenbaum, Gabriel (2020). *Vidas Castigadas. Historias de adolescencias detectadas por los sistemas de justicia de Montevideo y de Ciudad de México.* Montevideo: Universidad de la República. Uruguay.

Tenenbaum, Gabriel (2022). *Los protectores del capital. Las conexiones entre el tráfico de drogas mexicano y el lavado de dinero en Uruguay*. Montevideo: Debate.

Tenenbaum, Gabriel (2023). El delito de cuello blanco en el Uruguay del siglo XXI. Panorámica Sociológica sobre el lavado de dinero. En Morás, Luis Eduardo (coordinador) *La sociología jurídica en el Uruguay. Estudios en Homenaje a los 25 años de la fundación del Instituto de Sociología Jurídica* (pp. 154-23) Montevideo: FCU.

Tenenbaum, Gabriel; Fuentes, Mauricio, Viscard, Nilia; Salamano, Ignacio y Espíndola, Fabiana (2021). *Relatos de muerte. Homicidios de jóvenes montevideanos en ajustes de cuentas y conflictos entre grupos*. Montevideo: Universidad de la República-OBSUR-ANII.

Tiscornia, Lucía y Pérez Bentancur, Verónica (2022). Dilemmas of substitution: why the urban poor support punitive policing in a Latin American city. *Journal of Urban Affairs*, 1-21.

Tuana, Andrea (2007). Violencia doméstica. En: Paternain, Rafael y Sanseviero, Rafael (Comps.). Violencia, inseguridad y miedo en Uruguay. ¿Qué tienen para decir las ciencias sociales? (145-16). Montevideo: FESUR. https://studylib.es/doc/6871165/violencia--inseguridad-y-miedos-en-uruguay?p=3

Viscardi, Nilia (2022). Por una crítica política del sentimiento de inseguridad en la escuela media: Pertenecer, descriminalizar y despatologizar para proteger el derecho a la educación. En P. Martinis (Coord.), *El proyecto educativo conservador* (pp. 174–187). Montevideo: Sujetos Editores.

Viscardi, Nilia (2021). Adolescentes infractoras: el lado femenino de la exclusión. En: Departamento de Sociología, FCS. Del Instituto de Ciencias Sociales al Departamento de Sociología. Volumen III. Montevideo: DS/FCS-UDELAR. 111-153.

Viscardi, Nilia (2024). Relación entre educación y prevención de drogas. En: JND-PNUD-*PRESIDENCIA. Foros Académicos*. Montevideo: JND. 196-205.

Viscardi, Nilia y Alonso, Nicolas (2018). *Gramáticas de la convivencia. Un examen a la cotidianidad escolar y la cultura política en la Educación Primaria y Media en Uruguay.* Montevideo: ANEP.

JUVENTUDES, VIOLÊNCIAS E CRIME ORGANIZADO

Melissa de Mattos Pimenta

INTRODUÇÃO

Este capítulo trata da vitimização e a perpetração de diferentes formas de violência pelas juventudes. Em diversos países da América Latina, a mortalidade por meios violentos afeta adolescentes e jovens de forma muito expressiva. Segundo Alvarado (2013), embora existam diferenças significativas entre países, cidades, regiões e grupos sociais, as taxas de mortalidade por agressão de jovens latino-americanos são as mais altas do mundo. A violência se manifesta de diversas formas, incluindo os abusos sexuais, os homicídios, as mortes violentas intencionais e a violência policial (Alvarado, 2013). Para mensurar os impactos da violência sobre a população jovem, pesquisadores têm recorrido principalmente aos dados produzidos pelos órgãos de saúde, registrados sob uma série de classificações oriundas do sistema internacional de classificação de doenças (CID), como por exemplo, lesões infligidas intencionalmente que resultam em morte, lesões produzidas por agressões interpessoais, intervenções legais por parte das polícias ou outros agentes encarregados de fazer cumprir a lei, guerras ou insurreições civis, além de mortes sem intenção identificada (UNODC, 2015). Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o indicador mais confiável no que diz respeito à violência letal que vitimiza indivíduos jovens é o homicídio, fenômeno social definido como "a morte ilegal infligida de forma intencional por uma pessoa sobre outra pessoa" (UNODC, 2011, p. 15). Na maior parte dos

países da América Latina, o homicídio intencional é a principal causa de morte entre os jovens (Canudas-Romo e Aburto, 2019).

Embora a América Latina represente 13% da população mundial, concentra 37% das mortes em todo o mundo, de forma consistente, há pelo menos três décadas. Segundo o Global Study for Homicide, produzido pelo UNODC, as taxas de mortalidade por homicídio na América Latina são três vezes mais altas do que a média mundial (UNODC, 2019). Contudo, o homicídio é um fenômeno que ocorre em intensidades muito diferentes entre países, regiões dentro de países, cidades, regiões periféricas e localidades dentro de municípios, o que leva a médias muito díspares entre si. Dados da Organização Mundial da Saúde[1] mostram que as estimativas médias de mortalidade por homicídio variam enormemente, partindo de 3,77 homicídios por 100 mil habitantes no Chile e chegando a 93,82 homicídios por 100 mil habitantes em El Salvador.

QUADRO 1 – ESTIMATIVAS DE TAXAS DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO, POR 100 MIL HABITANTES – AMÉRICA LATINA, 2021.

Estimativa	Países
Até 10	Chile, Suriname, Granada, Cuba, Antígua y Barbuda, Argentina, Peru, Equador, Paraguai, Uruguai, Nicarágua
Acima de 10 até 20	Bolívia, Barbados, Costa Rica, Guiana, República Dominicana
Acima de 20 até 40	Santa Lúcia, Panamá, Haiti, Porto Rico, Guatemala, México, Brasil, São Vicente e Granadinas, Colômbia, Trinidad e Tobago, Belize
Acima de 40	Bahamas, Jamaica, Venezuela, Honduras, El Salvador

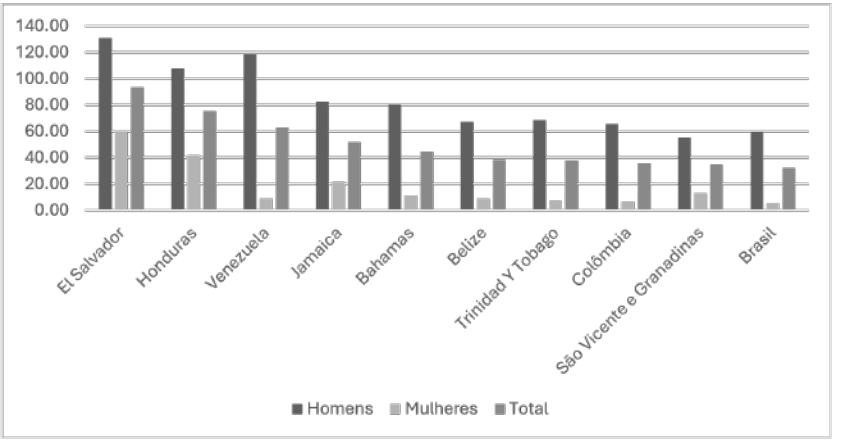
Fonte: Repositório de dados da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Outro dado que chama a atenção em relação ao fenômeno do homicídio é a diferença entre gêneros. Quando consideramos as estimativas segundo o sexo da vítima, observamos que, entre os dez países com as maiores taxas de homicídio, as taxas para os homens chegam a ser 22 vezes maiores do que as taxas para as mulheres, o que aponta para um forte viés de gênero.

GRÁFICO 1 – ESTIMATIVAS DE TAXAS DE HOMICÍDIO, SEGUNDO O

1 https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/estimates-of-rates-of-homicidesper-100-000-population.

GÊNERO – AMÉRICA LATINA, 2021.



Fonte: Repositório de Dados da Organização Mundial da Saúde (OMS).

A análise das características sociodemográficas das vítimas de homicídios na América Latina revela que as vítimas desse tipo de violência são, em sua grande maioria, indivíduos jovens, entre 15 e 29 anos, do sexo masculino, negros, mestiços ou indígenas, com baixa escolaridade e que vivem principalmente em bairros pobres, periferias e favelas nos grandes centros urbanos (Alvarado e Ewig, 2020).

Dessa perspectiva, fica evidente que homens jovens, especialmente aqueles não brancos, são mais vulneráveis à mortalidade violenta do que outros grupos sociais. Neste capítulo, buscaremos avançar na compreensão das dinâmicas que concorrem para a emergência e o agravamento deste fenômeno, a partir de estudos e pesquisas realizadas no contexto brasileiro e que oferecem pistas para o seu entendimento.

MORTALIDADE JUVENIL NO CONTEXTO BRASILEIRO

Os dados sobre mortalidade de jovens no Brasil têm sido produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e podem ser visualizados nos relatórios anuais do Atlas da Violência e, também, no Anuário Brasileiro de Segurança Pública do FBSP. Esses relatórios reúnem dados produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Ministério da Saúde (MS) e têm sido ferramentas extremamente úteis para

dimensionar o impacto da violência nos diferentes grupos populacionais e, em especial, a violência letal. Os dados sobre mortalidade no Atlas da Violência dizem respeito sobretudo ao homicídio , analisados em perspectiva evolutiva e comparativa entre municípios, estados e regiões do país. Em 2017, o país registrou 65.600 homicídios no país – uma taxa de 31,6 homicídios por 100 mil habitantes. A escalada de homicídios foi atribuída especialmente à guerra entre as duas principais facções criminais que disputam o controle sobre o tráfico de drogas, o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), juntamente com seus aliados regionais. Esse conflito levou a uma série de rebeliões em diferentes unidades prisionais, que culminaram em verdadeiros massacres de detentos (Cerqueira e Bueno, 2019).

Desde então, o número de homicídios vem caindo ano após ano e, apesar de uma certa estagnação no período entre 2019 e 2022, atingiu o seu menor patamar em 11 anos, em 2023, com um total de mortes de 45.747 pessoas. A taxa média nacional de homicídios por 100 mil habitantes caiu para 21,2, atingindo sobretudo indivíduos jovens, entre 15 e 29 anos. Segundo o Atlas da Violência de 2025, dos 45.747 homicídios registrados em 2023, 47,8% eram pessoas na faixa etária jovem. A redução dos homicídios observada no período entre 2017 e 2023, assim como a alta nas mortes nos estados em que houve incremento expressivo também se observa entre esses indivíduos e, por essa razão, é preciso compreender o contexto global no interior do qual este fenômeno está inserido e suas principais características.

Outro aspecto que se destaca é o fato de que morrem vítimas de homicídio muito mais homens do que mulheres. Entre 2013 e 2023, 94% das vítimas de homicídio eram homens. Além disso, essas mortes decorrem, sobretudo, com o uso de armas de fogo (Cerqueira e Bueno, 2025).

Estudos conduzidos no Brasil e em outros países da América Latina mostram que o aumento dos homicídios de jovens está associado à expansão e à diversificação do crime organizado, do narcotráfico e do acesso generalizado às armas de fogo. A persistência de desigualdades sociais, os altos níveis de pobreza e políticas sociais insuficientes também ajudam a explicar o envolvimento de jovens em grupos criminosos, mercados ilegais e violência (Briceño-León, 2012; Cole e Gramajo, 2009; Garzón-Vergara, 2016).

A análise da mortalidade juvenil no Brasil pode ser ampliada por meio do índice de mortes violentas intencionais (MVI), que engloba homicídios dolosos, feminicídios, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte, além de mortes de policiais e decorrentes de

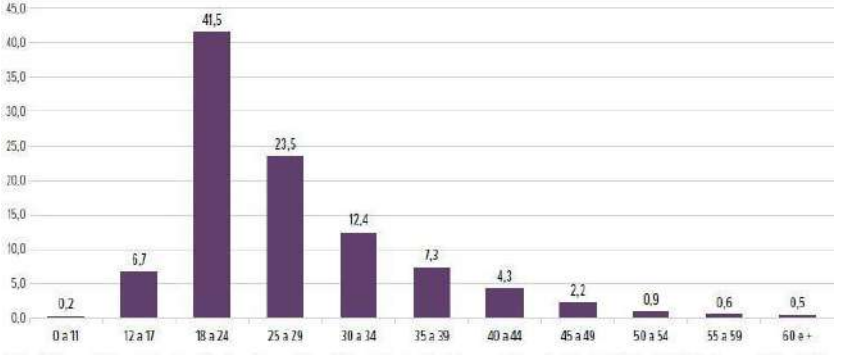
intervenção policial.

Esses dados são publicados anualmente no relatório Anuário Estatístico de Segurança Pública, produzido pelo FBSP. No relatório mais recente, é possível perceber que as taxas de mortalidade acompanham os dados de homicídios apresentados no Atlas da Violência.

Embora a taxa de MVI no Brasil venha caindo desde 2018, em 2023 a média de MVI foi de 18,8% maior do que a média regional da América Latina e Caribe, que em 2022 era de 19,2 homicídios por 100 mil habitantes (FBSP, 2024). Em termos globais, a taxa de MVI no país é quase quatro vezes maior do que a taxa mundial de homicídios, que segundo o UNODC é de 5,8 mortes por 100 mil habitantes. No Brasil vivem aproximadamente 3% da população mundial. Mas o país, sozinho, responde por cerca de 10% de todos os homicídios cometidos no planeta (FBSP, 2024).

Em relação ao perfil das vítimas, os dados se aproximam bastante do Atlas da Violência, mostrando que, em todas as categorias de violência letal, mais de 90% das vítimas são homens entre 18 e 29 anos, conforme o gráfico abaixo:

GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS MORTES DECORRENTES DE INTERVENÇÕES POLICIAIS, POR FAIXA ETÁRIA – BRASIL, 2023.



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, FBSP, 2024.

Se somarmos o percentual de vítimas adolescentes (12 a 17 anos) e jovens (18 a 29 anos), chega-se a 71,7% das mortes. Outro dado que se destaca é a sobre mortalidade de jovens negros, isto é, a soma das categorias preto e pardo, utilizadas pelo IBGE. Segundo o Anuário Estatístico do FBSP, as vítimas segundo o tipo de violência

letal são predominantemente negras, representando 78% das mortes violentas intencionais.

Entre as principais explicações para o alto número de mortes violentas intencionais estão o controle de territórios de forma armada e violenta por facções criminais e milícias. As disputas pelo controle de mercados e pontos de venda de drogas impulsionam os conflitos que, muitas vezes, resultam em mortes. O Estudo Global sobre Homicídios do UNODC de 2023 aponta que 50% dos homicídios no continente americano são motivados pelo crime organizado. Contudo, segundo Garzón-Vergara (2016), mesmo onde o crime organizado em torno do tráfico de drogas opera, há muita variação entre países, cidades e bairros. Para entender as dinâmicas dos homicídios na América Latina, é preciso levar em consideração os diferentes contextos de interação entre grupos rivais que, quando em disputa aberta, podem contribuir para elevar as taxas de homicídio, mas quando entram em acordo com grupos rivais ou estabelecem monopólios, podem contribuir para a sua diminuição (Garzón-Vergara, 2016). Um estudo comparativo realizado por pesquisadores de diferentes estados brasileiros, que combina a análise das taxas de homicídio em quatro capitais brasileiras, com pesquisas qualitativas etnográficas, argumenta que "a *dinâmica de conflitos faccionais* – condicionada por guerras e pacificações entre facções nacionais e regionais, e delas com gangues e polícias – é de *longe* a principal causa da variação notável em taxas agregadas de homicídio no Brasil nas últimas duas décadas" (Feltran et Al., 2022, p. 315).

Porém, as dinâmicas do crime organizado e a sua relação com as taxas de mortalidade por homicídio não podem ser analisadas de forma isolada, sem considerar o papel do Estado, das políticas públicas de repressão ao tráfico e das polícias, bem como das escolhas políticas em relação à chamada "guerra às drogas" (Pimenta, 2023).

CRIME ORGANIZADO, ESTADO E REPRESSÃO

O crime organizado é um fenômeno global, com conexões sólidas com a sociedade, a política e o Estado, o que torna sua análise ainda mais complexa. Sua expansão nessa escala se dá a partir dos anos de 1980, em torno do tráfico internacional de drogas e está intimamente ligada ao processo de globalização e flexibilização das fronteiras nacionais. Os principais produtos comercializados são a cannabis, os opiáceos, a cocaína e seus derivados, como a pasta base de cocaína e o crack, por exemplo (Adorno, 2019).

Segundo Adorno (2019), o conceito de crime organizado surgiu no contexto dos Estados Unidos entre o final do século XIX e o início dos anos de 1940 e define essas organizações nos moldes das

máfias originárias do sul da Itália: "trata-se de organizações com hierarquias piramidais, fortemente controladas do centro, que exercem poder quase absoluto sobre seus integrantes às custas de fidelidade pessoal inquestionável e sempre colocada à prova pelos mais poderosos" (Adorno, 2019, p. 37). Esse conceito, cujo modelo eram as máfias italianas, tornou-se obsoleto diante da emergência de novas máfias, como a Yakuza no Japão e os carteis mexicanos e colombianos, que vêm incorporando tecnologias avançadas de comunicação e transporte, além de serem mais descentralizadas e redes que operam com divisão de tarefas especializadas.

Novas dimensões do conceito ajudam a entender algumas das complexidades do crime organizado no contexto atual. Em primeiro lugar, as organizações ligadas ao crime possuem estruturas institucionalizadas, com divisão social do trabalho, hierarquias e diferentes níveis de poder, que demandam o engajamento sistemático de seus membros em atividades ilegais. O foco principal do crime organizado é a realização de atividades criminosas graves, especialmente aquelas que visam a provisão de mercadorias e serviços ilegais, com o objetivo de obter ganhos monetários. Isso inclui, por exemplo, o tráfico de drogas. O conceito também abrange a ameaça ou o uso de meios violentos, além de práticas regulares de corrupção, especialmente de autoridades, que são essenciais para garantir o funcionamento da cadeia produtiva do crime, desde a produção até a distribuição e o consumo. Por fim, o conceito de crime organizado deve considerar a diversidade das organizações criminosas, que variam em termos de volume de operações, estruturas e contextos em que operam. Isso inclui cartéis, facções e outros grupos que atuam em diferentes regiões e sob diferentes condições (Adorno, 2019).

Para os fins deste capítulo, nos deteremos sobre os chamados "comandos" ou "facções" criminais que emergiram no contexto brasileiro e que estão intimamente relacionados com o envolvimento de jovens com violência e criminalidade. É importante frisar que o termo "facção" é polissêmico e se refere a distintas formas de organização, com poder e abrangência muito desiguais (Cipriani, 2016). Além disso, o termo não deve ser utilizado como sinônimo de crime organizado (Shimizu, 2011), mas sim, como uma das muitas formas de organização que operam na chamada "economia do crime", termo cuja acepção sociológica toma as relações sociais entre produtores e consumidores em territórios específicos, mediadas por mercadorias, dinheiro e serviços como um "mercado". Nessa perspectiva, o mercado da economia do crime refere-se ao espaço social onde mercadorias e serviços ilícitos são vendidos, geralmente para consumidores que

participam da sociedade legítima (Adorno, 2019).

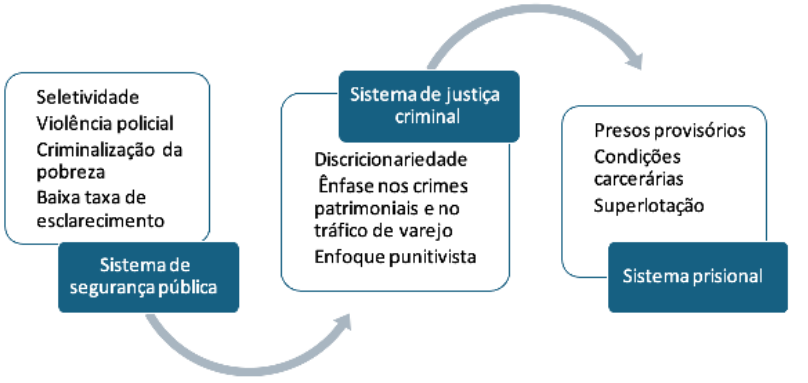
Em um balanço da literatura brasileira sobre facções, Lourenço (2022) enumera como as principais características destas organizações: (1) a atuação organizada e estruturada, distinguindo-se de grupos informais; (2) a presença tanto dentro das prisões quanto nas áreas urbanas, especialmente periferias; (3) o controle territorial e disputas pelo domínio de espaços; (4) a adoção de um código interno que regula a conduta dos membros; (5) a forte presença de vínculos sociais e afetivos, incluindo relações de pertencimento e identidade; (6) o enfrentamento e resistência às instituições estatais, como polícia e sistema prisional; e, (7) o apelo identitário, cultural e ideológico que vai além da racionalidade econômica, trazendo a sensação de pertencer a uma coletividade maior, o que as torna organizações complexas com dimensões econômicas, sociais e políticas (Lourenço, 2022, pp. 168–169).

Na América Latina, o narcotráfico se tornou um problema social com graves consequências desde pelo menos os anos de 1980, quando o estabelecimento de novas rotas internacionais de comércio ilegal expandiu a venda de cocaína e seus derivados para outros países, aumentando o alcance e o impacto global do tráfico de drogas. Paralelamente a isso, esse mercado ilegal se ampliou e se complexificou internamente, demandando um incremento de mão de obra para a execução de uma ampla variedade de tarefas. É nesse contexto que se dá o processo de "juvenilização" do tráfico, com a arregimentação de amplos segmentos adolescentes e jovens, que passam a atuar no mercado ilegal de drogas (Pimenta, 2020).

No Brasil, as principais razões apontadas por pesquisadores para a escalada da criminalidade organizada e da violência homicida são a inserção do Brasil nas rotas internacionais do tráfico de drogas, a emergência de facções criminais e as dinâmicas de interação entre esses grupos e, por fim, as escolhas políticas dos diferentes governos em todos os níveis e a articulação entre atores e instituições responsáveis pela segurança pública e pela legislação penal (Campos e Alvarez, 2017; Dias, 2011; Dias e Paiva, 2022; Melo e Paiva, 2021; Pimenta, 2023; Rodrigues et Al., 2023; Siqueira e Paiva, 2019).

Em relação ao último aspecto, argumentamos que no contexto brasileiro opera um quadro sistêmico de produção e reprodução da violência no qual o papel do Estado é muito relevante. Esse quadro apoia-se em um tripé no qual estão inter-relacionados o sistema de segurança pública, o sistema de justiça criminal e o sistema prisional:

FIGURA 1 – QUADRO SISTÊMICO DE PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DA VIOLÊNCIA



Fonte: Elaboração Própria.

O sistema de segurança pública atua com forte seletividade nas atividades de repressão e controle do crime, exercendo a violência policial predominantemente sobre setores específicos da sociedade, contribuindo para um processo de criminalização da pobreza. Além disso, as baixas taxas de esclarecimento de crimes contra a vida geram um contexto de impunidade em relação aos crimes de homicídio com emprego de violência. A aplicação problemática da Lei nº 11.343 de 2006, a lei de drogas, que transfere para o agente responsável pelo flagrante a decisão sobre o papel do indivíduo portador de drogas como usuário ou traficante, tem contribuído para que certos tipos sociais sejam penalizados, especialmente jovens periféricos, negros, que atuam no tráfico de varejo. A ênfase das políticas públicas de enfrentamento ao crime organizado nos crimes patrimoniais e na comercialização de pequenas quantidades de drogas (tráfico de varejo), com forte viés punitivista, têm levado ao encarceramento em massa de indivíduos com o mesmo perfil dos jovens mortos pela polícia. Por último, o sistema prisional tem sido outra pedra de toque da violência sistêmica: as condições precárias de vida no interior do sistema, a violação sistemática de direitos humanos dos presos, com a sujeição da população carcerária a tratamento desumano e degradante, em condição de superlotação, tem fomentado tanto a emergência, quanto a disseminação de facções criminais por dentro do sistema, que atuam tanto dentro, quanto fora dos presídios.

Historicamente, o surgimento dos chamados "comandos" ou coletivos criminais pode ser identificado ainda nos anos de 1970, quando apenados passaram a se organizar dentro de estabelecimentos prisionais para exercer controle sobre a população carcerária e as atividades dentro das prisões (Dias, 2017). É importante destacar que esses grupos não se organizaram, inicialmente, para cometer crimes, mas sim para proteção e redução da violência no sistema prisional. Nesse sentido, surgem "como uma forma de organizar a vida coletiva, de balizar as relações entre apenados e de promover a união diante das injustiças cometidas pelo Estado e por seus agentes" (Cipriani, 2017, p. 45). Estamos falando de um contexto em que as condições de vida no interior dos estabelecimentos prisionais historicamente sempre foram violadoras de direitos humanos. No Brasil, assim como em outros países da América Latina, o sistema prisional tem sido uma peça-chave para compreendermos as dinâmicas do crime e das organizações criminais gestadas dentro deste espaço, que acaba por "replicar as dinâmicas sociais externas" (Dias, 2017, p. 18) de injustiças, desigualdades sociais extremas e vulnerabilidades. As condições de vida degradantes, a violência perpetrada por apenados e agentes penitenciários, que transborda para as redes de apoio, sobretudo de familiares dos apenados, têm um papel fundamental na geração da "crise penitenciária" e no surgimento e subsequente expansão dessas organizações.

Essa crise pode ser identificada no sistema prisional ainda no período da Ditadura Militar, quando, nos anos de 1970, no Rio de Janeiro, presos políticos iniciaram um movimento por direitos que inspirou a criação da "Falange Vermelha", posteriormente chamada de Comando Vermelho (CV). A atuação do grupo expandiu-se para fora das prisões entre 1982 e 1985, consolidando uma rede de venda de drogas. Com a queda no preço da cocaína, o CV assumiu o controle dos pontos de venda de cannabis nas favelas e os converteu em centros de distribuição de cocaína. A organização interna do tráfico passou a envolver uma estrutura hierárquica com funções específicas — de "donos" e "gerentes" a "soldados", "vapores" e "aviões" — absorvendo jovens e até crianças. A partir dos anos de 1980, a hegemonia do CV foi contestada por facções como o Terceiro Comando, gerando uma corrida armamentista. Nos anos de 1990, a emergência de novos grupos, como o Comando Vermelho Jovem (CVJ), Amigos dos Amigos (ADA) e Terceiro Comando Puro (TCP), intensificou os conflitos e desencadeou reações violentas do Estado, incluindo políticas de extermínio e invasões de favelas. Essas ações reforçaram o estigma sobre os moradores, ampliando a desconfiança em relação à polícia, que passou a ser chamada de "Comando Azul" (Misse, 2007).

O Primeiro Comando da Capital (PCC), surgido em São Paulo nos anos 1990, compartilha aspectos com o CV, mas em um contexto distinto. A superlotação carcerária e a brutalidade contra presos marcaram o período, culminando no massacre de 111 detentos em 1992. Em 1993, no "Piranhão", foi fundado o PCC com o lema "Paz, Justiça e Liberdade", como reação à repressão do Estado. Com o tempo, a facção ampliou seu alcance e liderou uma série de megarrebeliões em 2001, levando o governo a reconhecer sua existência e a implantar medidas repressivas, como o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD). Em 2006, o PCC atingiu hegemonia dentro e fora das prisões, liderando rebeliões simultâneas em 74 unidades e ataques a forças de segurança. A decisão de transferir lideranças acabou por difundir sua organização e ideologia para outros Estados (Dias, 2013).

É importante ressaltar que foi neste mesmo ano de 2006 que se deu a aprovação da Lei nº 11.343, a chamada "lei de drogas", que tornou o tráfico um crime hediondo, aumentando consideravelmente as penas para os acusados. Segundo Campos e Alvarez (2017, p. 47), a lei "buscou, por um lado, endurecer o combate ao tráfico e, por outro, eliminar o emprego da pena de prisão para o usuário, mas sem efetivamente descriminalizar o uso". Entre os principais resultados da aplicação da nova lei está o incremento do número de pessoas encarceradas como traficantes, repetindo o mesmo padrão das vítimas de homicídios: homens jovens, com baixa escolaridade, inseridos nas descontinuidades entre o mercado informal e formal de trabalho, vivendo em situações limítrofes entre legal-ilícito, formal-informal. Além disso, são estigmatizados socialmente e mais sujeitos ao controle policial devido a critérios sociais e velhas tradições jurídicas de discricionariedade policial, que tende a desconfiar de pessoas negras e criminalizá-las com muito mais frequência do que pessoas brancas.

O fenômeno do hiper-encarceramento levou a desdobramentos, especialmente rebeliões e homicídios dentro das prisões. Para reagir ao que se convencionou chamar de crise do sistema prisional à crise, o Estado brasileiro criou o Sistema Penitenciário Federal, gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), subordinado ao Ministério da Justiça. Neste mesmo ano de 2006, foi inaugurado o primeiro presídio federal, em Catanduvas, no Paraná. Para lá foram alocados os presos considerados mais perigosos, inclusive vários líderes de organizações criminosas que, mesmo submetidas ao RDD, passaram a se comunicar, gestando assim as condições para a expansão das facções por todo o território nacional.

A gênese de facções no interior do sistema prisional não é um fenômeno exclusivo aos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. O caso do Rio Grande do Sul é bastante ilustrativo de como as escolhas

feitas pelo poder público em relação à gestão do sistema prisional criam as condições para que os detentos se organizem de forma coletiva, inclusive na gestão da própria vida no cárcere. A "Falange Gaúcha" surgiu no Rio Grande do Sul em 1987, no contexto de crise no sistema prisional, após um pacto entre presos envolvidos em um motim, com o objetivo de facilitar fugas e melhorar as condições internas por meio de um caixa comum. Apesar disso, entre 1992 e 1994, os motins e conflitos persistiram. A Brigada Militar assumiu a coordenação dos principais presídios em 1995, passando a dividir os detentos conforme afinidades (Schabbach e Passos, 2020), o que não impediu o surgimento de novas facções, como os Manos, em 1996, e os Brasas, em 1997 (Cipriani, 2016). Esses grupos gradualmente assumiram o controle interno do Presídio Central de Porto Alegre (PCPA), administrando pavilhões com pouca ou nenhuma interferência direta dos policiais. Os presos passaram a organizar as galerias com representantes próprios, os "prefeitos", e estabeleceram redes internas de comércio de celulares, drogas, roupas e alimentos, com preços abusivos e carência de itens básicos. A saída do regime fechado, muitas vezes, implicava o pagamento de dívidas por meio de novos crimes, evidenciando um modelo de gestão informal e instável, suscetível a explosões de violência.

Durante os anos 2000, três facções — Manos, Brasas e "Abertos" — coexistiram de forma frágil no PCPA, mas novos grupos começaram a disputar espaço, especialmente os Bala na Cara (BNC), fundados fora do sistema prisional e notórios pelo uso extremo da violência. Originários da Vila Bom Jesus, os BNC marcaram presença no presídio em 2008 e rapidamente consolidaram sua influência, inicialmente como executores a serviço de outras facções (Barros, 2019). Com o tempo, passaram a disputar diretamente o tráfico de drogas, usando violência para tomar pontos de venda e forçar a submissão de rivais. Esse avanço desestabilizou o equilíbrio entre facções, levando ao surgimento dos "Bala nos Bala" (ou Anti-Bala), por volta de 2016, como reação à expansão agressiva dos BNC, principalmente nas áreas próximas à Vila Jardim. Entre 2013 e 2016, os Bala na Cara protagonizaram diversas tomadas de pontos de venda, alterando radicalmente o cenário do crime organizado em Porto Alegre (Barros e Pimenta, 2022).

Nesse período, houve um expressivo aumento de mortes violentas na capital. "Nesse intervalo de apenas três anos a taxa de homicídios agregada para a população total passou de 39,9 a 62,7/100mil habitantes, enquanto a referente aos homens jovens não negros foi de 147,4 para 233,5 e a taxa de homicídios entre homens jovens e negros pulou de 217,9 para 417,3/100mil." (Feltran et Al., 2022, pp.

320-321). O conflito entre os BNC e o AB se acirrou e em 2015, Porto Alegre registrou cerca de 700 mortes. Em 2016, a "guerra" entre essas duas facções regionais foi declarada "e, no ano mais brutal da história de Porto Alegre, o total de homicídios chegou a 903. Entre homens jovens e negros a taxa ultrapassou os 400/100mil" (Feltran et Al., 2022, p. 321).

Quando as taxas de mortalidade por homicídio são analisadas de forma comparativa entre municípios, ao longo do tempo, fica evidente o quanto essas flutuações estão relacionadas aos conflitos faccionais e à disputa pelo controle de mercados ilegais. A articulação entre diferentes regimes de poder nas periferias é vista como a principal causa dessas variações. Não se pode desconsiderar, entretanto, o papel que o Estado exerce no percentual de mortes de jovens, ao optar por políticas de "mão dura" contra o crime, com incursões em territórios onde facções criminais atuam e recorrendo a operações policiais com trocas de tiro e confronto aberto com os faccionados[2].

JUVENTUDES, CRIMINALIDADE E TRÁFICO

Para compreender o envolvimento de jovens com o crime organizado em torno do narcotráfico, é importante compreender o lugar que as atividades ligadas ao comércio ilegal de drogas ocupam na vida social de muitos brasileiros dessa faixa etária. A venda de mercadorias ilegais, especialmente a maconha, a cocaína e seus derivados, opera em diferentes níveis de organização e alcance. De uma perspectiva micro-sociológica, a comercialização de entorpecentes no varejo é uma atividade atraente em razão de diversos fatores, dentre os quais o fato de que propicia ganhos rápidos e altos para um segmento da população que historicamente ocupa posições subalternas e pouco remuneradas no mercado de trabalho formal. Além disso, para jovens periféricos, o recrutamento de novos traficantes prescinde dos filtros de escolaridade e raça que operam na exclusão social e na marginalização de jovens, especialmente negros e pobres, do mercado de trabalho legal, formal e assalariado.

Porém, para Alba Zaluar (2004), antropóloga e uma das pioneiras nos estudos sobre juventude e violência nas favelas do Rio de Janeiro,

---

2 Grillo (2016) aponta que muitos tiroteios com vítimas letais no Rio de Janeiro decorrem de uma estratégia policial baseada em operações armadas e imprevisíveis em favelas, voltadas à repressão direta. Essas ações, principal instrumento da política de segurança pública no estado, contribuem para índices elevados de letalidade policial.

o envolvimento de jovens com o tráfico de drogas não pode ser compreendido apenas como uma resposta a necessidades econômicas, como a pobreza e a falta de emprego. Ela argumenta que a combinação de fatores sociais, culturais e econômicos é crucial para entender a adesão ao tráfico. Por um lado, atraídos pelos ganhos "fáceis" e rápidos, muitos jovens se envolvem com mercados ilegais, impulsionados pelo desejo de consumo hedonista. Por outro lado, a atuação neste nicho de mercado está eivada de aspectos simbólicos em torno do poder exercido pela figura do traficante.

> Há, portanto, um quadro das alternativas de atrações, disposições, sentimentos e ganhos que se apresentam para os jovens pobres. Uma delas decorre da dinâmica própria do mundo do crime e das atrações que este exerce, *na mistura de cálculo racional e emoção* e [...] dos valores e sentimentos de um *ethos de virilidade* que seriam alcançados por meio da atividade criminosa. [...] Esses arranjos e outras associações simbólicas relacionando o uso da arma de fogo, o dinheiro no bolso, a conquista das mulheres, o enfrentamento da morte e a concepção de um indivíduo completamente livre revelam que as práticas do mundo do crime vinculam-se a um etos da virilidade por sua vez centrado na ideia de chefe (Zaluar, 2004, p. 196).

Em um nicho social profundamente estigmatizado, no qual se apresentam poucas oportunidades de mobilidade social ascendente, reconhecimento e realização pessoal por meio de trajetórias de trabalho socialmente reconhecidas como legítimas, a figura do traficante se torna atraente, especialmente para meninos, adolescentes e jovens do sexo masculino, em razão da combinação de elementos que integram a representação social do "patrão", ou "chefe" da "boca" (ponto de venda de drogas). Esses elementos combinam poder (propiciado pelo acesso a armas de fogo) e prestígio (traduzido no poder de compra de bens que os ganhos do tráfico propiciam), além do componente "risco" (de ser preso ou morto a qualquer momento pela polícia ou por traficantes rivais) e estão associadas àquilo que Zaluar denominou de "ethos guerreiro", um estilo de masculinidade hiperbolizado por meio dos quais homens jovens exercem controle sobre seus comandados e seus territórios, "segundo as regras da reciprocidade violenta e da vingança privada pela ausência de uma instância jurídica na resolução de conflitos internos" (Zaluar, 2010, p. 183).

A perspectiva sociológica sobre masculinidades tem sido uma chave interpretativa bastante útil para compreender o contexto social no qual se dão as interações entre líderes de facções rivais, subordinados e aqueles que falham em pagar suas dívidas. Segundo a socióloga

australiana Raewyn Connell (1995), a violência é um recurso mobilizado pelos homens nas relações de dominação e subordinação. Segundo a autora, a violência é uma forma de afirmação nas disputas entre masculinidades hierarquicamente superiores e inferiores, inclusive entre aquelas marginalizadas (Connell, 1995). Nesse sentido, o recurso à violência pode ser entendido tanto como uma linguagem, como um conjunto de práticas que fazem sentido dentro daquilo que o antropólogo Luiz Antonio Machado da Silva (2008) conceituou como sociabilidade violenta.

O conceito de "sociabilidade violenta" emerge como um tipo ideal de interação social, onde a força física torna-se um princípio organizador das ações e estabelece uma relação de dominação. Essa sociabilidade, segundo o autor, emerge especialmente no contexto do tráfico de drogas nas favelas cariocas, representando uma nova ordem social centrada no uso da violência (Machado da Silva, 2008).

O autor destaca que essa forma de sociabilidade não é inata, mas aprendida, dependendo das posições hierárquicas e trajetórias dos agentes envolvidos. Com isso, ele sugere que, ao compreender as justificativas dos atores da violência, é possível acessar os significados culturais subjacentes às suas práticas. Avançando nessa leitura, poderíamos dizer que a sociabilidade violenta é um tipo de interação social pautada por expectativas sociais em torno da masculinidade, presente no *ethos guerreiro* de jovens envolvidos com o tráfico, segundo Zaluar.

Acrescente-se ainda que as dinâmicas de sociabilidade entre homens não se configuram apenas em episódios de violência gratuita: as práticas por meio das quais masculinidades são afirmadas operam segundo regras de conduta específicas, que determinam e regulam o resultado das interações sociais entre pares. Essas condutas são orientadas por códigos de honra ou "moral" não explícitos, mas subentendidos e compartilhados. Nessa perspectiva, é como se houvesse um "jogo de espelhos", no qual a autoimagem é construída a partir da relação: ao se desafiarem, o que está em jogo é a "honra" masculina, que é reafirmada quando um se sobrepõe ao outro demonstrando força (Pimenta, 2014).

Em pesquisa realizada com adolescentes internos da Fundação de Atendimento Socioeducativo (FASE), em Porto Alegre/RS, Barros (2020) mostrou como os envolvidos com as facções "sintetizaram as razões do seu emprego na ideia de que seriam recursos para "mostrar poder" e "botar respeito" para o grupo contrário.

> "Ah eu arranquei a cabeça dele". Os outros vão e dão de 12 na cara e arrebenta a cabeça. "Ah, por quê?". Ah, só pra eles verem que nós

> somos ruim. Os cara são mais assim hoje em dia, [querem] mostrar poder. Que nem os cara vão ali, tu vai com um oitãzinho pra matar o cara. Matou. Nem precisa dá-lhe mais, mas os cara vão lá e dão um pente de 30 na cara só pra mostrar poder (João Pedro, 20 anos) (Barros, 2020, p. 136).

Também foi apontada a necessidade de "humilhar" esse sujeito, sobretudo pela filmagem e divulgação dos atos. O que está em jogo, nas interações entre faccionados que competem por posições e poder é a própria "honra" enquanto "chefe" ou "líder" do tráfico, que jamais pode demonstrar fraqueza, sob o risco de perder poder. A valorização da bravura e da ousadia, presentes em muitos conflitos violentos, está ancorada em representações de gênero masculino que conferem prestígio a tais atributos. Esses enfrentamentos podem ser compreendidos no âmbito de uma cultura da honra e do respeito, que orienta práticas sociais entre homens e deve ser analisada a partir das construções de masculinidade (Zubillaga, 2009). Nesse contexto, a busca pelo respeito também pode ser interpretada como uma resposta coletiva à interpelação negativa da sociedade e do Estado, que recai com especial intensidade sobre adolescentes e jovens periféricos, majoritariamente negros, oriundos de famílias trabalhadoras e de baixa renda.

Esses mecanismos simbólicos podem ser estendidos para o coletivo, como propõe a socióloga Carolina Grillo (2019), em uma nova interpretação do conceito de "sociabilidade violenta". Para a autora, "a construção de alteridades radicais e hostis que objetificam o outro são muitas vezes procedimentos coletivos" (Grillo, 2019, p. 87), de modo que seria possível realocar a sociabilidade violenta para as radicalidades coletivamente construídas que envolvem, necessariamente, certo nível de solidariedade interna dos grupos.

De um lado, as normas do "mundo do crime" entre aqueles que vivem essa realidade criam uma solidariedade interna. Isso ajuda a explicar por que esses indivíduos negam a alteridade, ou seja, a legitimidade e humanidade dos grupos rivais. Por outro lado, há uma lógica econômica, onde o uso da força se justifica por motivos "comerciais." Portanto, é no interior das dinâmicas próprias do "crime-negócio", em que as interações sociais se dão por meio de práticas de sociabilidade extremamente violentas, atravessadas pela necessidade de afirmação da masculinidade, que podemos entender as altas taxas de mortalidade por homicídio de jovens, especialmente negros, de baixa renda e pouca escolaridade, que residem predominantemente em favelas e bairros periféricos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As taxas de mortalidade por homicídio afetam a expectativa de vida média dos países latino-americanos, mesmo entre aqueles que conseguiram aumentar a expectativa de vida média ao nascer. A mortalidade por homicídio, particularmente entre os homens jovens, é identificada como um dos principais fatores explicativos para a diferença na expectativa de vida entre os países da América Latina e Caribe e os países de alta renda (Canudas-Romo e Aburto, 2019).

A perda de vidas jovens não afeta apenas as estatísticas imediatas de mortalidade, mas também tem implicações demográficas de longo prazo, como a possível perda de uma força de trabalho produtiva. O excesso de mortalidade por homicídios pode ter consequências profundas para as populações, incluindo o dividendo demográfico, que se refere ao aumento da proporção da população em idade ativa. Altas taxas de homicídios podem interromper essa transição demográfica, limitando o crescimento econômico e as oportunidades de desenvolvimento para os países afetados.

No nível do indivíduo, a morte de familiares e pessoas próximas configuram momentos disruptivos em suas trajetórias de vida, que podem levar, inclusive, ao envolvimento com o crime (Barros, 2020). A convivência com a proximidade da morte, com a sua possibilidade tão presente no cotidiano, também pode levar a sua incorporação ou naturalização enquanto destino inexorável (Koerich, 2018). Com isso, adolescentes e jovens envolvidos abrem mão da perspectiva de projetarem um futuro para além do presente vivido.

No caso específico do Rio Grande do Sul, a violência extrema do conflito entre grupos rivais, entre 2016 e 2018, foi uma estratégia utilizada pelas facções para consolidar seu poder e expandir suas operações. Por meio das ações de violência extrema e da propagação virtual dos atos, as facções envolvidas na guerra firmaram sua posição no mercado da droga, conquistaram o domínio de galerias no Presídio Central, expandiram seus territórios de ação e alçaram voos maiores.

Essa violência não é apenas um reflexo de condições socioeconômicas adversas, mas também um fenômeno complexo que envolve dinâmicas sociais, culturais e de consumo. Os jovens, muitas vezes, se veem atraídos para o tráfico como uma forma de afirmação de identidade e pertencimento, além de uma resposta a um contexto de marginalização e exclusão social. Desse modo, seus integrantes passaram a ser temidos e respeitados dentro dos seus próprios grupos, o que possibilita – ainda que de maneira muito efêmera – a manutenção de certo status social dentro dos seus coletivos de pertencimento.

BIBLIOGRAFÍA

Adorno, Sergio (2019). Fluxo de operações do crime organizado: questões conceituais e metodológicas. *Revista Brasileira de Sociologia - RBS*, *7*(17), 33-54.

Alvarado, Arturo (2013). La violencia juvenil en América Latina. *Estudios Sociológicos*, *31*(91), 229– 258.

Alvarado, Arturo., & Ewig, Gabriel T. (2020). Youth Violence in Latin America. In *Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice* (Issue November, p. 31). https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.013.579

Barros, Betina Warmling (2019). Os embolamentos do tráfico de drogas em Porto Alegre pela ótica do interacionismo radical *Revista Brasileira de Sociologia - RBS*, *7*(16), 235–264.

Barros, Betina Warmling (2020). *A Coerência da Crueldade: os significados da violência extrema para os envolvidos no tráfico de drogas no Rio Grande do Sul* [Dissertação de Mestrado]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Barros, Betina Warmling, & Pimenta, Melissa de Mattos Pimenta (2022). 'Pra eles verem que nós somos ruim': Violência extrema no mercado de drogas no Rio Grande do Sul. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, *15*, 455–482.

Brasil. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacinal de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm

Briceño-León, Roberto (2012). La Comprensión de los Homicidios en América Latina : ¿ Pobreza o Institucionalidad ? *Ciência e Saúde Coletiva*, *17*(12), 3159–3170.

Campos, Marcelo da Silveira, & Alvarez, Marcos Cesar (2017). Pela metade Implicações do dispositivo médicocriminal da "Nova" Lei de Drogas na cidade de São Paulo. *Tempo Social - Revista de Sociologia Da USP*, *29* (2), 45-74.

Canudas-Romo, Vladimir & Aburto, José Manoel (2019). Youth lost to homicides: Disparities in survival in Latin america and the caribbean. *BMJ Global Health*, *4*(2), 1–9.

Cerqueira, Daniel, & Bueno, Samira (2019). *Atlas da Violência*. IPEA.

Cerqueira, Daniel, & Bueno, Samira (2025). *Atlas da Violência*. IPEA.

Cipriani, Marcelli (2016). Da "Falange Gaúcha" aos "Bala nos Bala": a emergência das "facções criminais" em Porto Alegre/RS e sua manifestação atual. *Direito e Democracia*, *17*(1), 105–130.

Cipriani, Marcelli (2017). Presídio Central de Porto Alegre e o início dos coletivos do crime no Rio Grande do Sul. *IHU On-Line Revista Do Instituto Humanitas Unisinos*, *506*, 44–53.

Cole, Júlio. H., & Gramajo, Andrés. M. (2009). Homicide rates in a cross-section of countries: evidence and interpretations. *Population and Development Review*, *35*(4), 749–776.

Comitê Impulsor do Protocolo de Bogotá. (2015). *Protocolo de Bogotá: Guia prático para a qualidade dos dados de homicídios na América Latina e no Caribe*. Homicídio Latam. https://homicidiolatam.org/wp-content/uploads/2020/05/Protocolo-de-Bogota-diagramado_por.pdf

Connell, Raewyn W. (1995). *Masculinities: knowledge, social power and change*. California University Press.

Dias, Camila Nunes (2011). Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. *Tempo Social, Revista de Sociologia Da USP*, *23*(2), 213-233.

Dias, Camila Nunes (2017). Encarceramento, seletividade e opressão: A "crise carcerária" como projeto político (Análise Nº 28). Friedrich-Ebert-Stiftung, 1-32.

Dias, Camila Nunes (2013). *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. Editora Saraiva.

Dias, Camila Nunes & Paiva, Luiz Fabio Paiva (2022). Facções prisionais em territórios fronteiriços. *Tempo Social, Revista de Sociologia Da USP*, *34*(2), 217-238.

FBSP. (2024). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024* (Ano 18). https://www.google.com/search?q=https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/

Feltran, Gabriel, Lero, Cecília., Cipriani, Marcelli., Maldonado, Janaína, Rodrigues, Fernando de Jesus, Silva, Luís Eduardo L. da, Farias, Nildo. (2022). Variações nas taxas de homicídios no Brasil: uma explicação centrada nos conflitos faccionais. *Dilemas*, *Edição Especial*(4), 311–348.

Garzón-Vergara, Juan Carlos. (2016). What is the relationship between organized crime and homicide in Latin America? In *Igarapé Institute* (Issue Homicide Dispatch 3).

Grillo, Carolina C. (2019). *Da violência urbana à guerra: Repensando a sociabilidade violenta* DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social – Rio de Janeiro, Vol. 12 , nº 1, jan-abr, 62-92.

Grillo, Carolina C. (2016), *Frontières tacites. Confrontations et accords dans les favelas de Rio de Janeiro*, Confins [En ligne], 28 | 2016, 1-20. http://journals.openedition.org/confins/11246.

Koerich, Bruna R. (2018). *Entre Trajetórias, Desejos e (Im) possibilidades: projetos de futuro na socioeducação de meio aberto* [Dissertação de Mestrado]. PUC-RS.

Lourenço, Luiz Cláudio (2022). Facções criminosas: um balanço da produção acadêmica no Brasil (20002022). *Revista de Ciências Sociais*, *53*(3),167-197.

Machado da Silva, Luiz Antônio (2008). *Vida Sob Cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Nova Fronteira.

Melo, Juliana, & Paiva, Luiz Fabio Paiva (2021). Violências em territórios faccionados do Nordeste do Brasil. *Revista SUP*, *129*, 47–62.

Misse, Michel (2007). Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, *21*(61), 159–137.

Pimenta, Melissa de Mattos (2014). Masculinidades e sociabilidades: compreendendo o envolvimento de jovens com violência e criminalidade. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, *7*(3), 701–730.

Pimenta, Melissa de Mattos (2020). Sociologia da violência e da conflitualidade: temas, pressupostos e situação atual do campo. In R. de C. Fazzi & J. A. de Lima (Eds.), *Campos das Ciências Sociais: figuras do mosaico das pesquisas no Brasil e em Portugal* (pp. 459–480). Vozes.

Pimenta, Melissa de Mattos (2023). Youth and Violence in Brazil and Latin America: Theoretical and Empirical Approaches. *Youth and Globalization*, *5*(1), 119–148.

Rodrigues, Fernando de Jesus, Feltran, Gabriel, & Zambon, Gregório. (2023). Apresentação: Expansão das facções, mutação dos mercados ilegais. *Novos Estudos - CEBRAP*, *42*(1), 11–18.

Schabbach, Leticia Maria & Passos, Iara C. (2020). A produção da ordem no Presídio Central de Porto Alegre pela Polícia Militar. *Revista Direito GV*, *16*(2), 1–28.

Shimizu, Bruno. (2011). *Solidariedade e gregarismo nas facções criminosas: um estudo criminológico à luz da psicologia das massas*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-31072012-092234/.

Siqueira, Ítalo Barbosa Lima, & Paiva, Luís Fábio Silva. (2019). "No Norte, tem Comando": as maneiras de fazer o crime, a guerra e o domínio das prisões do Amazonas. *Revista Brasileira de Sociologia*, *7*(17), 125–154.

UNODC. (2011). Global Study on Homicide: trends, contexts, data. In *United Nations*. https://www.google.com/search?q=https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf

UNODC. (2015). International Classification of Crime for Statistical Purposes (Iccs). In *United Nations*. http://staffnew.uny.ac.id/upload/132232818/pendidikan/Analisis+Kuantitatif.pdf

UNODC. (2019). Global Study on Homicide. In: *United Nations* (Vol. 20). https://doi.org/10.1023/B:JOQC.0000037731.28786.e3

Zaluar, Alba (2004). *Integração Perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Editora FGV.

Zaluar, Alba (2010). Do dinheiro e dos homens no tráfico de drogas. In M. F. Westphal & C. R. Bydlowski (Eds.), *Violência e Juventude* (pp. 162–194). Hucitec.

Zubillaga, Veronica (2009). "Gaining Respect": The Logic of Violence among Young Men in the Barrios of Caracas, Venezuela. In *Youth Violence in Latin America* (pp. 83–103). Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9780230101333_5

III

EL CONTROL SOCIAL EN EL CONTEXTO DE AVANCE DEL AUTORITARISMO EN AMÉRICA LATINA

MEDIOS DIGITALES Y MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA: PERCEPCIONES POLICIALES Y REPERTORIO DEMOCRÁTICO

Jacqueline Sinhoretto y André Sales Cedro

INTRODUCCIÓN

En los seis años anteriores (2018-2024), alrededor de 37.414 personas fueron asesinadas por la policía en Brasil. En São Paulo, fueron 4.128 personas. Estas *Mortes em Decorrência de Ação Policial* (MDIP) [Muerte como resultado de acciones policiales] afectan desproporcionadamente a la población negra, joven y masculina, especialmente en las áreas periféricas y metropolitanas de los estados. Como señalan Sinhoretto, Cedro y Macedo (2024), este fenómeno necesita ser estudiado en sus factores multicausales, incluyendo las políticas públicas policiales, la formación de conocimientos e identidades policiales y los compromisos institucionales para controlar el uso de la fuerza y el control externo de la policía.

Considerando el fracaso de las reformas policiales propuestas en Brasil a finales del siglo XX, que no llevaron a la policía a ser plenamente democrática y guiada por principios humanitarios, observamos una zona de choques entre valores liberales y tradiciones profundamente arraigadas, en la que los esfuerzos por distanciar a la policía de las prácticas autoritarias terminan disputando por espacio con la reanudación de viejos conceptos e innovaciones de modelos burocráticos ineficaces para controlar el uso de la fuerza (Cedro, 2024).

Si bien existen distorsiones en los datos, debido a fallas en la recolección de información primaria, como las que demarcan la raza de

las víctimas, estas cifras compiladas por las secretarías de seguridad pública estatales revelan una realidad alarmante: la alta tasa de letalidad policial en el país es un desafío que enfrentan las instituciones policiales en su adaptación al Estado democrático de derecho.

Además, el período actual corresponde a la consolidación de una política de seguridad pública basada en el creciente rol de la Policía Militar (PM) y el modelo policial ostensivo (Sinhoretto y Lima, 2015). Este protagonismo se manifiesta tanto en el ámbito político como en el operativo. El protagonismo operacional es el énfasis que tiene la PM en la selección de individuos y tipos de delitos que sean efectivamente sometidos a control penal. Como lo han demostrado las investigaciones (Costa y Oliveira, 2016; Macedo, 2022), el foco de la acción policial está en realizar arrestos en flagrancia (y no en investigaciones criminales) que conduzcan a la acusación de los sospechosos. Además de este enfoque en las detenciones callejeras, el protagonismo operativo de la PM también incluye el valor simbólico que tiene el testimonio de los policías militares ante otros actores de la justicia criminal, incluso cuando se juzga la adecuación de su propia conducta (Jesús, 2020).

El protagonismo político de los agentes de la PM se manifiesta en la elección a cargos parlamentarios de aquellos provenientes de sus carreras, constituyendo un *lobby* corporativo en las legislaturas nacional y estadual, como se analiza en un artículo anterior (Sinhoretto, Cedro y Macedo, 2024).

Denominamos *militarización de la seguridad pública* a ese creciente protagonismo de la PM tanto en la operación de seguridad y de justicia criminal, como al peso político que la institución y sus agentes han adquirido en el espacio público en el Brasil reciente. Otras características, como una cultura policial fuertemente belicosa, basada en la "guerra contra el crimen" y una alta letalidad policial, conforman el marco de esta militarización.

Desde este punto de vista, la organización militar de la policía, el uniforme y el uso de armas no son características para considerar, ya que los policías que participan en política pueden no estar uniformados ni portar armas, pero defienden el papel rector de la PM y sus consecuencias para los resultados de la política de seguridad. Lo mismo ocurre con los agentes del Ministerio Público (MP), que tienen la función de control externo de la policía, o con los jueces que juzgan la adecuación del uso de la fuerza con base en los testimonios de los propios policías – que corroboran para legitimar la forma militarizada de actuar, aunque no sean agentes militares. Conceptualmente, la militarización de la seguridad pública es considerada como una

estrategia de los actores en el campo del control del crimen (Garland, 2008) que cruza fronteras institucionales y corporativas, vinculando a policías de diferentes organizaciones, así como a fiscales, jueces, políticos y personas que ocupan cargos en el poder ejecutivo en intereses y valores comunes.

Aunque utilizando un concepto diferente, Souza y Serra (2020) consideran que la militarización va más allá de la ocupación de cargos públicos por parte de militares, involucrando la adopción de doctrinas y prácticas militares en funciones civiles, consolidando una visión bélica del ciudadano como enemigo.

Tal como lo entendemos, la militarización de la seguridad pública implica una relación porosa en la frontera entre la policía y la política. Y este desbordamiento entre esferas se ha visto intensificado por las redes sociales, que influyen en la identidad policial y en su imagen en la democracia. El refuerzo de la estrategia militarizada en la política de seguridad pública se observa durante el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022), en el que la alineación de la policía con agendas conservadoras intensificó la lógica punitiva y el enfrentamiento violento al crimen.

Las manifestaciones de apoyo de policías militares al bolsonarismo y a la defensa de la dictadura de 1964 indican cómo la militarización de la policía tiene afinidades con prácticas autoritarias y abusivas, alejándose de un ideal policial democrático de protección de los ciudadanos, notándose la creciente presencia de policías militares conservadores en la política. Este escenario fortalece las narrativas de "guerra contra el crimen" (Hinton, 2016) y los discursos antidemocráticos, con impactos significativos en la democracia en Brasil.

En los últimos años, las redes sociales se han utilizado tanto para dar a conocer acciones policiales como para expresar debates que reflejan divisiones en la sociedad. Nuestra investigación sobre grupos de policías partidarios de Bolsonaro reveló que la explotación de acontecimientos violentos y criminales alimenta el miedo y justifica la acción policial violenta. Este miedo también fortalece una identidad policial hipermasculinizada, vinculada a la visión política de la extrema derecha y sus discursos masculinistas (Romio y Rosso, 2023; Silva y Chacham, 2024). Sin embargo, por más que la PM ha intentado frenar las manifestaciones político-partidistas de sus miembros, la radicalización en grupos cerrados, como los de *WhatsApp*, muestra que existen grandes desafíos para enfrentar los ideales autoritarios dentro de la propia corporación.

Por tanto, el objetivo de este texto es analizar cómo la coyuntura política frente al ascenso del bolsonarismo influye en el discurso y la práctica operativa de la policía, con foco en la letalidad policial y las

formas de regulación del uso de la fuerza, considerando el impacto del alineamiento político-ideológico en el fortalecimiento de prácticas autoritarias y el debilitamiento de los mecanismos de control democrático.

La elevada tasa de muertes civiles cuestiona la adaptación de la actividad policial al modelo democrático, pero también arroja luz sobre la atribución constitucional del MP en relación con el Control Externo de la Actividad Policial (CEAP).

El CEAP, según su reglamento, busca alinear la actuación policial a los principios del Estado Democrático de Derecho, regulando procedimientos, previniendo irregularidades y promoviendo mecanismos para regular el uso de la fuerza. Su trabajo incluye la investigación de prácticas discriminatorias en la policía. Sin embargo, a pesar de los avances democráticos y de los nuevos mecanismos de control, Brasil todavía enfrenta el abuso sistemático de la fuerza policial.

VIOLENCIA POLICIAL EN BRASIL Y SÃO PAULO

La violencia policial en Brasil tiene profundas raíces en los legados históricos del colonialismo. Las prácticas policiales han perpetuado la desigualdad y la discriminación contra las comunidades negras y minoritarias, enmascaradas por el mito de la democracia racial, que posibilita las disparidades raciales históricas y la persistencia de injusticias en las prácticas policiales contemporáneas.

La trayectoria de la policía en Brasil está marcada por el uso sistemático de la violencia, el abuso y la violación de los derechos de grupos marginados. Según Costa (2004), desde la colonización, la violencia está arraigada en la sociedad brasileña, siendo valorada como medio de resolución de conflictos y reflejando la fragilidad de las instituciones. Fernandes (1974), en su estudio sobre la creación de la PM, señala que ésta es parte de un proceso más amplio de reorganización del Estado, pues las fuerzas policiales siempre han estado vinculadas a la preservación del orden social establecido, desde el período colonial y esclavista.

Durante el Régimen Militar, con la drástica limitación de la participación política y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, la violencia policial se volvió rutinaria como herramienta de represión, caracterizándose por abusos, torturas, detenciones arbitrarias y asesinatos. La policía pasó a seguir normas y procedimientos militares, comandada por oficiales e integrada al sistema de inteligencia del Ejército, concentrando el monopolio en el uso de la fuerza (Guerra, 2016).

A pesar de la reestructuración y los avances en la modernización de las fuerzas policiales después de la redemocratización, la violencia policial sigue siendo un problema. Esto se debe a que la

Constitución de 1988 mantuvo el orden institucional heredado de la dictadura. Investigadores como Pinheiro (1991) y Guerra (2016) señalan que la militarización de la policía ostensiva tiene raíces en este legado autoritario.

La visión bélica del trabajo policial influye en todo el campo de la seguridad y la justicia, facilitando la supresión de derechos en nombre del orden y la seguridad. Este enfoque se manifiesta a través de la letalidad, la selectividad policial, el secretismo en las investigaciones, el hacinamiento carcelario y el abandono de los ideales de resocialización. El encarcelamiento masivo termina eliminando garantías constitucionales, apoyadas en una política de seguridad centrada en el control punitivo de la sociedad.

La militarización es una estrategia de control del delito que va más allá de las instituciones policiales y penitenciarias e influye en los saberes, las prácticas y las percepciones sobre el delito y los delincuentes. En el ámbito de la seguridad pública existen cuatro estrategias distintas de gestión de conflictos: (i) inquisitorial militarizada, (ii) clásica, (iii) preventiva y (iv) alternativas penales. Estos enfoques coexisten y disputan por espacio dentro de las instituciones estatales. Sin embargo, en este "tira y afloja", la estrategia inquisitorial militarizada tiene actualmente más fuerza que las demás, aunque existen alternativas.

La estrategia militarizada es un enfoque caracterizado por elementos como el secretismo, la sospecha y la inquisitividad, y reforzado por una cultura organizacional autoritaria, la opinión pública y el miedo social. Prioriza la seguridad del Estado por encima de los derechos individuales. Este enfoque tiene como figura central la PM, quien ve su papel como el de neutralizar al "enemigo", combatiendo el crimen con acciones duras y letales. Esta lógica bélica valora el orden, la jerarquía y la disciplina, alejándose del concepto de seguridad como derecho humano y de las acciones encaminadas a proteger y asistir a la población.

Según Kant de Lima (2023), la inquisitorialidad es un modelo de gestión de conflictos marcado por la desigualdad entre las partes, en el que quien conduce el proceso actúa por encima de las partes para evitar acusaciones infundadas. La culpabilidad se presume incluso antes de que se presenten cargos formales, las investigaciones son confidenciales, la defensa se limita a los interrogatorios y se hace hincapié en la evidencia escrita y el interés público. Aunque el secreto se justifica como forma de proteger a los imputados, el proceso es conducido por quienes investigan y juzgan, lo que favorece sospechas sistemáticas y confesiones que validan la narrativa investigativa. La novedad del

momento actual sería una asociación entre la inquisitorialidad y la militarización de la seguridad, fortaleciendo una estrategia de los actores que combina la producción de verdad sobre el crimen a través de acusaciones inquisitoriales y la forma de "combatir" al criminal mediante acciones de carácter bélico.

Hay un avance en la estrategia de control del crimen militarizado, marcando un giro conservador frente a las propuestas policiales reformistas (Silvestre, 2018). En São Paulo, el discurso de la guerra contra el crimen ha impulsado inversiones en el fortalecimiento de la policía, con foco en personal, equipamiento y tecnología. Esta modernización consolidó a la policía militarizada como la gran apuesta en la lucha contra el crimen, actuando con lógica bélica y asumiendo el poder de decidir sobre la vida y la muerte de un enemigo socialmente construido. La gestión de la seguridad pública pasó a tratar la violencia policial letal como un objetivo legítimo, visión apoyada por el Poder Judicial al considerar sistemáticamente dichas acciones como parte del deber policial, y no como acciones problemáticas que requieren investigación (Silvestre, 2018; Macedo, 2022).

En la política de seguridad pública, la Policía Militar del Estado de São Paulo (PMESP) asume un papel central en el control de la delincuencia, influyendo en el funcionamiento de otras instituciones. Este protagonismo se da tanto en la práctica operativa —a la hora de seleccionar qué crímenes y criminales deben ser objeto de represión— como en el terreno político, con el acercamiento entre la carrera policial y la política institucional. La PM define la dirección de la justicia criminal y del sistema penitenciario, siendo responsable por la delimitación práctica de lo que se considera orden público y legalidad (Silvestre, 2018), ocupando una posición central en la política de seguridad pública desde la redemocratización (Sinhoretto y Lima, 2015). Con su protagonismo político, la organización es capaz de influir en la asignación de recursos financieros, llegando a ser mucho más financiada que los programas de asistencia a víctimas, atención a ex presos, políticas de trabajo e ingresos (Justa, 2022).

La PMESP está considerada como una de las fuerzas policiales más letales del mundo. Entre 2014 y 2019, se registraron 4.086 muertes a manos de la policía en São Paulo, siendo las principales víctimas jóvenes negros residentes en las periferias de la ciudad (Sinhoretto et Al., 2021). Estos datos han intensificado el debate público sobre la discriminación racial y el racismo institucional en las prácticas policiales. Las investigaciones muestran que, entre 2008 y 2019, las personas negras tenían 2,8 veces más probabilidades de morir en acciones policiales que las personas no negras. Datos más recientes (2018 a 2024) confirman la persistencia de un patrón racial en la actuación policial.

Entre 2021 y 2023 se produce una caída del MDIP. Esta reducción está relacionada con la pandemia de COVID-19 y, principalmente, a la implementación del programa de Cámaras Corporales (COP) en los uniformes de los agentes del PMESP. La implementación de las COP, como lo demuestra Cedro (2024), representó un intento de modernizar y estandarizar las prácticas policiales, buscando aumentar la eficiencia y reducir las acciones abusivas. Fue la acción de seguridad pública más significativa para las aspiraciones progresistas de los últimos años, ya que resultó en una reducción significativa de la letalidad policial, especialmente en referencia a las muertes violentas de adolescentes (Monteiro et Al., 2022; FBSP, 2023), además de promover una mayor transparencia en relación con las acciones policiales.

Sin embargo, desde la elección de Tarcísio de Freitas (Republicanos, 2023-2026) para el gobierno del Estado de São Paulo, la política de uso de cámaras corporales por policías militares se ha deteriorado. Tanto el gobernador como el secretario de Seguridad Pública desestiman evaluaciones independientes que señalan sus beneficios y afirmaron que las cámaras no aumentan la seguridad de la población y ponen a los policías en desventaja frente a los delincuentes (Jesús y Duarte, 2023). Como resultado, entre 2023 y 2024, hubo un aumento del 61,3% en el MDIP en el estado de São Paulo.

Este momento coincide con el lanzamiento de las operaciones policiales Escudo y Verano, ocurridas en 2023 y 2024, ampliamente denunciadas por los grandes medios de comunicación y la Ouvidoria das Polícias, debido a denuncias de abusos, torturas, falsos testimonios y fraude procesal. Se estima que estas operaciones provocaron la muerte de 92 personas y se consideran las más mortíferas desde 1992.

SEGURIDAD PÚBLICA, POLÍTICA Y REDES SOCIALES

El control del delito, además de ser una política pública, es un tema muy explorado por los medios masivos y digitales. Como lo plantea Ramos (2014), la relación entre medios de comunicación, seguridad pública, delincuencia y miedo es antigua y controvertida. Con Internet, los medios digitales se han convertido en espacios para la circulación de discursos y acciones de agentes de seguridad pública, reflejando valores y moralidades. Las plataformas son utilizadas por los agentes de policía tanto en servicio como en su vida personal, lo que refuerza el impacto de los medios de comunicación en la dinámica de seguridad.

Cedro (2024) identificó que los agentes de policía utilizan las redes sociales, especialmente *WhatsApp*, para la comunicación interna, apoyo en operativos y difusión de acciones policiales en perfiles de sesgo conservador en *Facebook*, *Instagram* y *YouTube*, con énfasis en

videos de persecuciones e intervenciones. El análisis de las redes sociales de policías militares se centró en las intenciones y los impactos políticos de las publicaciones durante la inestabilidad del gobierno de Bolsonaro, destacando la adhesión de los policías a agendas antidemocráticas, así como racismo, xenofobia, sexismo y homofobia. Cedro observó que, en grupos privados creados por agentes policiales y con composición mixta, circulaban contenidos extremadamente violentos, discursos punitivos y discriminatorios dirigidos a sospechosos de cometer delitos. El uso de imágenes violentas tenía como objetivo reforzar la necesidad de una policía cada vez más militarizada, transmitir la imagen de los agentes de la PM como héroes en una guerra sucia y fomentar el miedo a los riesgos que conlleva una profesión armada.

Los colegas de la profesión policial LGBTQIA+ también fueron blanco de burlas en grupos de *WhatsApp*. El abundante contenido pornográfico sirvió como señuelo para mantener la atención de los participantes centrada en nuevos mensajes. Entre el contenido expresivo de violencia y pornografía se intercalaron en los grupos enormes cantidades de material de propaganda política pro-Bolsonaro. La identidad policial que se transmite en estos grupos es, por tanto, hipermasculinizada, alineada con una visión política conservadora, que no se aplica sutilmente a la agenda de seguridad pública.

Esto significa que los espacios virtuales en los que operan los agentes de policía han sido abrazados por valores conservadores, que exaltan la violencia y la masculinidad, promueven el bolsonarismo y silencian las opiniones disidentes. Lo ocurrido en los grupos de mensajería estuvo directamente relacionado con el refuerzo de la militarización de la política y la politización de la policía en Brasil, mostrando el alineamiento de parte de las fuerzas de seguridad pública con agendas ultraconservadoras. Por un lado, esto es consecuencia de la constante exposición de la sociedad a los discursos de represión y de "guerra contra el crimen", que fortalecieron la visibilidad de la PM como protagonista de la seguridad pública, a lo largo del período democrático; por otro lado, el aumento visible de ex militares en la política y la influencia de la policía en los poderes públicos, que fortalecen una agenda policial militarizada.

Entre 2014 y 2018, incluso antes de la elección de Jair Bolsonaro, ya hubo un aumento significativo de la presencia de policías militares y militares conservadores en la política, especialmente en el legislativo. En el caso de São Paulo, la PM se destacó como una de las principales fuentes de políticos electos, fortaleciendo su influencia política y contribuyendo a la consolidación de la estrategia militarizada de control social. Además, la corporación amplió sus actividades en funciones de asesoramiento parlamentario, buscando influir en la legislación de su interés (Macedo, 2022).

En las elecciones de 2018, la delincuencia y la inseguridad dominaron el debate político, siendo utilizados como estrategia electoral junto a los discursos anticorrupción. Ampliamente utilizado por candidatos ligados a valores conservadores, con el objetivo de promover soluciones simplistas a fenómenos complejos, como armar a la población y apoyar acciones policiales letales, desconocer políticas preventivas, discursos que asociaron el delito con el "desorden nacional", responsabilizar a sectores políticos progresistas de una supuesta degradación moral al tiempo que descalifican los Derechos Humanos. En este escenario, los grupos de *WhatsApp* utilizados por agentes de policía se convirtieron en espacios de difusión de propaganda pro-Bolsonaro, dejando en segundo plano el contenido profesional. Esta dinámica revela cambios en las identidades policiales y en las percepciones sociales de la policía, destacando la compleja intersección entre la política, la seguridad y las redes sociales.

Ante las restricciones en los espacios públicos, los agentes de policía han comenzado a recurrir a plataformas digitales privadas para compartir contenidos controvertidos, favoreciendo la movilización de grupos extremistas, lo que se refleja en tensiones sociales, polarización política y reforzamiento de estereotipos. El análisis de la participación policial en las redes sociales reveló el resurgimiento de una cultura policial politizada y discriminatoria, moldeada por el conservadurismo, que facilita la transición de temas de la agenda punitiva a discursos politizados de la extrema derecha.

Como demostró Lupton (2019), la conexión entre los mundos online y *offline* ha impulsado nuevas dinámicas en la formación de la realidad social, lo que ha traído consigo diversas consecuencias sociales y políticas. Así, el caso del PMESP permite ver que la participación de policías en las redes sociales tiende a reforzar la politización conservadora. Fortaleció posiciones de cuestionamiento a la democracia, al proceso electoral y culminó con la participación de policías en actos antidemocráticos.

La agudización de los aspectos conservadores y punitivos en la actuación policial también se observa en São Paulo después de la elección del político pro-Bolsonaro Tarcísio de Freitas. Con su llegada al gobierno de São Paulo, hubo un fortalecimiento de una política de seguridad pública de *mano dura*, al mismo tiempo que se debilitó el control institucional de las acciones policiales. Tarcísio eligió para comandar la Secretaría de Seguridad Pública (SSP-SP) al ex capitán del grupo de élite conocido como ROTA (un grupo con historial de alta letalidad) y ex diputado federal por el Partido Liberal Guilherme Derrite, conocido por declarar que sería "vergonzoso para un policía no tener al menos tres homicidios en su carrera".

La elección de Tarcísio y la elección de Derrite para comandar la seguridad en São Paulo demuestran el apoyo popular a un enfoque militarizado para combatir el crimen y el populismo autoritario, además de revelar un acercamiento entre el ultraconservadurismo y la PM. Esta tendencia ya había sido verificada por una investigación del Foro Brasileño de Seguridad Pública (FBSP), que indicó un aumento de la participación de los policías militares en redes pro-Bolsonaro (FBSP, 2021). Cedro (2024) también notó que, al monitorear grupos de *WhatsApp* de policías militares, se encontró con frecuentes intercambios de imágenes de Bolsonaro y Tarcísio con los policías del grupo especial ROTA, con el fin de demostrar un acercamiento entre el gobierno y la institución.

La gestión de la seguridad pública de Tarcísio y Derrite está marcada por la reducción de la financiación y los cambios en los protocolos de utilización de las COP, la flexibilización de los mecanismos de control de la acción policial y el aumento significativo de los MDIP. Durante este gobierno se llevaron a cabo las Operaciones Escudo y Verano, en las que familiares y testigos denunciaron abordajes brutales, abusos, torturas, falsos testimonios, fraudes procesales y prácticas de exterminio cometidas por agentes policiales. El actual gobernador defiende la actuación del PMESP en estos operativos y adopta la opinión de los comerciantes y empresarios locales como criterio de éxito, al tiempo que desestima las denuncias de los vecinos de la periferia y de la Ouvidoria da Polícia.

Es claro que, durante el gobierno de Bolsonaro, hubo un refuerzo de la estrategia militarizada inquisitorial, con un declive tras el cambio de gobierno. En São Paulo, este proceso todavía es visible, acentuando aspectos autoritarios de la actuación policial, como el uso no regulado de la fuerza y la lucha violenta contra el crimen, desalentando políticas progresistas introducidas anteriormente.

La intensificación de las penas, con el aumento de la letalidad policial, está siendo acompañada con mayor atención por el MP, dado su deber constitucional de ejercer el control externo de la actividad policial. Es responsabilidad de los fiscales encargados de dichas actividades realizar investigaciones que sustenten los procesos judiciales en los casos de muertes cometidas por agentes de policía.

REGULACIÓN DE LA FUERZA Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD POLICIAL

En São Paulo, a pesar de la existencia de normas y directrices para la actuación policial, los mecanismos de control – internos y externos – han sido ineficaces para contener la letalidad y los abusos cometidos

por agentes de policía. La corporación sigue siendo susceptible a influencias políticas y tiene pocos canales de participación social en la formulación y seguimiento de políticas de seguridad pública (Bueno, 2014). Con una fuerte dependencia del Ejecutivo estatal, pero con mecanismos de control de acción muy ineficaces, la PM opera con gran autonomía.

La adopción de una estrategia militarizada de control del crimen normaliza el uso de la violencia y la letalidad policial (Silvestre, 2018; Sinhoretto et Al., 2021), y está anclada en una visión de las acciones ostensivas de la PM como expresión de estrictos valores morales y un fuerte compromiso con el deber y la misión (Reiner, 2004; Muniz, 1999). Si bien el uso de la fuerza está autorizado para la policía, en una policía democrática el uso de la fuerza debe ser controlado y auditado, lo que no ocurre en la corporación analizada (Muniz y Proença Jr., 2014).

El reforzamiento de la mencionada estrategia se relaciona también con cambios en la producción de verdad jurídica en el proceso penal, profundizando la inquisitividad. Kant de Lima (2023) señala que la organización del Estado brasileño tiene raíces en el poder judicial colonial portugués, marcado por la rigidez procesal, los castigos severos y una lógica inquisitorial que presume la culpabilidad, realiza investigaciones secretas y limita el derecho a la defensa, priorizando los documentos escritos como base para la construcción de la verdad. Basada en la sospecha y el secreto, la búsqueda de la "verdad real" configura prácticas, saberes y visiones sobre el crimen.

Respecto del MDIP, ocurre algo similar a lo que Jesús (2020) describe como un repertorio de creencias movilizadas por los operadores jurídicos para aceptar las justificaciones de las narrativas policiales como verdad. La autora sostiene que los fiscales tienden a aceptar las versiones policiales de los casos de arresto sin cuestionarlas, reproduciendo su vocabulario en las denuncias y no solicitando nuevas investigaciones. Con ello validan la versión policial como verdad jurídica, ignorando otras posibles interpretaciones del caso.

Este argumento es corroborado por datos recogidos por Lima (2024), que muestran que, de los 1.293 casos de muertes de civiles por agentes de la PM analizados en los Tribunales de Jurados de São Paulo entre 2015 y 2020, 1.102 fueron archivados y sólo el 9,4% resultaron en denuncia. Esto puede indicar tanto la connivencia como la dificultad para reunir pruebas debido a investigaciones defectuosas. En nuestro análisis de los Informes Policiales de muertes ocurridas durante las Operaciones Escudo y Verano, encontramos falta de peritaje en el lugar de las muertes y la presunción de legitimidad de la acción en la descripción de los hechos por parte de los agentes de la policía civil.

Un fiscal, interlocutor en la investigación, revela una crítica al patrón recurrente con que se presentan los sucesos del MDIP al señalar que los agentes de policía normalmente enmarcan estos casos en una narrativa de "territorio de riesgo" y de guerra contra el enemigo. El entrevistado menciona un "kit de evidencias" estándar —arma incautada, radio y drogas— presentado como justificación de la acción policial, incluso sin un examen pericial en el lugar de los hechos. Además, critica la postura del MP, que no cuestiona de antemano este tipo de narrativas, aceptando sin discusión el relato de los policías que actuaron en el incidente y el informe del delegado, quien frecuentemente califica la acción como legítima defensa.

> Fiscal: Pero siempre van a traer el territorio de riesgo, la lógica de la guerra, la lógica del sometimiento al narcotráfico, al enemigo; Y traerán el kit de evidencia estándar, que traen, y que ha sido admitido, y que creo que es el gran vacío legal para que podamos reconstruir esto, que es un arma incautada, un comunicador de radio, un ladrillo de drogas en una mochila, que presentan en la estación de policía, no permiten el examen forense de la escena. El MP no toma posición de antemano sobre esto, que está en manos de un delegado que dice allí "MDIP: legítima defensa", como se ve en el Informe Policial de la Operación Escudo. (Entrevista con el Fiscal de São Paulo).

En la práctica, el control policial externo tiende a centrarse exclusivamente en la conducta individual de los agentes identificados en investigaciones policiales o denuncias externas. En los raros casos en que se reconoce una irregularidad en la actuación policial, el Fiscal instaura el Procedimiento de Investigación Criminal (PIC), remitiéndolo al Tribunal Común o al Tribunal Militar.

La rendición de cuentas efectiva de los agentes de policía que abusan de su fuerza depende de un flujo procesal fragmentado que involucra a varios actores, como agentes de policía civil, fiscales y jueces, con la fricción esperada en cada etapa del proceso judicial que involucra una muerte causada por un agente de policía.

Así, existe una falta de consenso entre los profesionales del derecho respecto de las reglas para investigar y sancionar los delitos cometidos por agentes de policía, especialmente los militares, así como sobre la discrecionalidad de los fiscales y las limitaciones impuestas a su ejercicio. Además de la acumulación de responsabilidades que tiene un fiscal con poderes de CEAP, en los casos MDIP los fiscales usualmente sólo actúan cuando hay evidencia grabada, como videos o testigos ya escuchados en otras instancias. Esto se debe a las metas que tiene que cumplir el profesional del MP,

relacionadas al porcentaje de éxito de los casos que reporta. Si el fiscal entiende que el caso no tiene posibilidades de llegar a una condena, decide no enviar el caso a la justicia para no contabilizar el fracaso. Esta preocupación gerencial es mucho más importante para la decisión del fiscal que su visión política o jurídica sobre el control policial.

De las 93 muertes producidas en las Operaciones Escudo y Verano, sólo 28 generaron procedimientos de investigación por parte de los fiscales del MP. Como la CEAP es una tarea subvalorada, sin protocolos establecidos de investigación ni medios organizados para alcanzar el éxito en el proceso judicial, aun cuando los fiscales asignados a los casos pretendan sancionar a los policías que abusan de su fuerza, se topan con un tipo de actuación que va más allá de su experticia y de las formas habituales de realizar su trabajo.

La situación es paradójica en la medida en que los mecanismos de control interno de la actuación de los fiscales limitan el alcance de su actividad en el control externo de la policía. Esto implica considerar que la visión puramente gerencial de los controles internos del MP favorece la ineficacia de una misión a la cual el organismo debe responder.

A esto se suma un elemento que compone los valores profesionales del grupo ministerial, que es la identificación con el cargo de policía y la no identificación con la persona imputada de un delito. La tendencia a confiar en la palabra de la policía es mucho mayor que la tendencia a creer lo que dicen el acusado y su familia. Aquí, entonces, se puede ver la alineación estratégica de los actores con una visión de control del crimen en la que los acusados son sistemáticamente desacreditados y la policía es sistemáticamente considerada por encima de toda sospecha, ya que está involucrada en una "guerra contra el crimen". La adhesión a la versión policial se produce *a priori* de la existencia de pruebas o indicios. Incluso si se cometen actos ilegales, la decisión probable es ignorar los abusos en nombre de neutralizar a la persona considerada criminal.

CONSIDERACIONES FINALES

Así como Elizabeth Hinton (2016) asoció las políticas de guerra contra el crimen en Estados Unidos con el predominio de gobiernos de derecha, en contraste con el avance de la lucha por los derechos civiles de los negros, el discurso sobre la lucha contra el crimen en Brasil tiene profundas afinidades con los gobiernos de derecha y los efectos de la injusticia racial. El reciente ascenso de la extrema derecha ha reforzado rasgos autoritarios históricos de la policía y la justicia criminal

en Brasil, como la fuerte represión criminal de la población negra y el comportamiento policial abusivo.

Abordamos este entrelazamiento entre política y policía analizando la movilización del discurso en apoyo a la letalidad policial por parte de políticos de extrema derecha. En contraste, el apoyo policial a estas agendas fue abordado a través de una encuesta en las redes sociales policiales, donde la propaganda política extremista preparó el terreno para actos antidemocráticos y un intento de golpe de Estado, que esperaba un apoyo masivo de agentes de policía y miembros de las Fuerzas Armadas. Un golpe de Estado con apoyo policial es algo que ha entrado en el horizonte de posibilidades en varios países de América Latina, incluido Brasil.

El apoyo político a la brutalidad policial corresponde a la construcción de un tipo de policía militarizada, en sintonía con el discurso de guerra contra el crimen, con muy poca preocupación por los derechos y garantías, la reducción de las desigualdades en el acceso a la seguridad o la creación de entornos seguros para los diferentes grupos sociales. La militarización de la seguridad pública es una estrategia de control del delito ejecutada por agentes policiales y apoyada por actores institucionales del MP y el Poder Judicial, quienes participan en la construcción de la impunidad frente a los abusos policiales y las muertes cometidas por policías.

BIBLIOGRAFÍA

Bueno, Samira (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. [Dissertação de Mestrado]. Fundação Getulio Vargas.

Costa, Arthur e Oliveira Jr, Almir (2016). Novos padrões de investigação policial no Brasil. *Sociedade e Estado*, *31*, 147–164.

Costa, Arthur (2004). *Entre a Lei e a Ordem*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Cedro, André S. S. (2024). A modernização da discriminação: transformações tecnológicas e desigualdades raciais no policiamento em São Paulo. [Tese de Doutorado] Universidade Federal de São Carlos.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP] (2021). Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021. https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/60

Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP] (2023). As câmeras corporais na polícia militar do Estado de São Paulo: processo de implementação e impacto nas mortes de adolescentes. https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/as-cameras-corporais-na-policia-militar-do-estado-de-sao-paulo/

Fernandes, Heloísa (1974). *Política e Segurança*. São Paulo: Editora Alfa-Omega.

Garland, David (2008). *A Cultura do controle*. Rio de Janeiro: Editora Revan.

Guerra, Maria P. (2016). Polícia e ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988. Brasília: MJ/UnB. https://www.academia.edu/44660910/GUERRA_M_P_Pol%C3%ADcia_e_ditadura_a_arquitetura_institucional_da_seguran%C3%A7a_p%C3%BAblica_de_1964_a_1988_Bras%C3%ADlia_MJ_UnB_2016

Hinton, Elizabeth. (2016). *From the war on poverty to the war on crime: The making of mass incarceration in America*. Harvard University Press.

Jesus, Maria Gorete (2020). Verdade Policial como Verdade Jurídica: Narrativas do Tráfico de Drogas no Sistema de Justiça. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 35(102), e3510210.

Jesus, Maria Gorete y Duarte, Daniel E. (2023). O que sabemos e o que não sabemos sobre o impacto das câmeras corporais na segurança pública. Fonte Segura - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. https://fontesegura.forumseguranca.org.br/o-que-sabemos-e-o-que-nao-sabemos-sobre-o-impacto-das-cameras-corporais-na-seguranca-publica/

JUSTA (2022). O Funil de Investimento da Segurança Pública e Prisional em 2022. https://www.justa.org.br/wp-content/uploads/2024/01/Funil-de-investimentos-em-2022-1.pdf

Lima, Débora N. (2024). Assim o prometo: um retrato sobre os jurados e o julgamento de policiais militares no Tribunal do Júri em São Paulo. [Dissertação de Mestrado]. Universidade de São Paulo.

Lima, Roberto K. (2023). Processos inquisitoriais de culpabilização de agentes públicos: uma perspectiva comparativa. *Revista Estudos Políticos*, 14(27), 2–38.

Macedo, Henrique L. M. (2022). A Política da Polícia Militar do Estado de São Paulo: A construção da hegemonia do policiamento ostensivo. [Tese de Doutorado]. Universidade Federal de São Carlos.

Romio, Caroline M. y Roso, Adriane (2023). Tentativas de Silenciar Mulheres Feministas: Revisão das Produções Científicas sobre Antifeminismo na Internet. *Revista Interfaces: Saúde, Humanas E Tecnologia*, *11*(2), 1992–2001.

Monteiro, Joana; Fagundes, Eduardo; Guerra, Julia y Piquet, Leandro (2022). Avaliação do impacto do uso de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo. *Rede de Pesquisa – Relatórios. Centro de Ciencia Aplicada a Seguranca Publica FGV*. 1-28. https://hdl.handle.net/10438/32874

Muniz, Jacqueline O. (1999). Ser Policial é Sobretudo uma Razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Rio de Janeiro. [Tese de Doutorado]. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

Muniz, Jacqueline y Proença Júnior, Domício (2014). Monopólio Estatal da Violência. En: Lima, Renato S., Ratton, José L. y Azevedo, Rodrigo G. (Comps.). *Crime, polícia e justiça no Brasil* (p. 491-502). São Paulo: Editora Contexto.

Pinheiro, Paulo S. (1991). Autoritarismo e transição. *Revista Usp*, 9, 45-56. https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i9

Ramos, Silvia. Violência, crime e mídia (2014). En Lima, Renato S., Ratton, José L. y Azevedo, Rodrigo G. (Comps.). *Crime, polícia e justiça no Brasil* (pp. 175-186). São Paulo: Editora Contexto.

Reiner, Robert (2004). *A política da polícia*. São Paulo: Edusp.

Silva, Bruna. C. de S. L. e, Chamcham, Alessandra S. (2024). De "merdalheres" a "conservadias": o discurso de ódio masculinista. *Plural. Revista de Ciências Sociales*, *31*(1), 252-275.

Silvestre, Giane (2018). *Controle do crime e seus operadores: política e segurança pública em São Paulo*. São Paulo: Annablume.

Sinhoretto, Jacqueline y De Lima, Renato Sérgio (2015). Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e

no controle do crime. *Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar*, 5(1), 119-141. https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/299

Sinhoretto, Jacqueline *et al*. (2021). São Paulo. En Sinhoretto, Jacqueline (comps.), *Policiamento ostensivo e relações raciais. Estudo comparado de formas contemporâneas de controle do crime* (pp. 255-371). Rio de Janeiro: Autografia/InEAC.

Sinhoretto, Jacqueline, Cedro, André, Macedo, Henrique (2024). Polícias e bolsonarismo: a expressão de discursos discriminatórios em redes sociais abertas e fechadas. *Antropolítica - Revista Contemporânea de Antropologia*, *56*(1), 1-21.

Souza, Luís. A. F. de., Serra, Carlos. H. A. (2020). Quando o Estado de exceção se torna permanente: reflexões sobre a militarização da segurança pública no Brasil. *Tempo Social,* 32(2), 205–227.

CESARISMO, BONAPARTISMO Y POLICÍA EN EL RÉGIMEN DE NAYIB BUKELE

Edgar Baltazar Landeros

INTRODUCCIÓN

¿A qué se refiere Gramsci cuando señala que el cesarismo moderno es policial? (Gramsci, 2023b, C.13, §27, p. 103) ¿Dicho cesarismo policial se puede identificar en una dictadura contemporánea como la de Bukele en El Salvador? Tales interrogantes son los ejes de este ensayo, teniendo como fuente primigenia los *Cuadernos de la Cárcel* del autor sardo y como evidencia empírica el proceso de reinstauración autoritaria en El Salvador del presente. El objetivo es definir primeramente qué es el cesarismo para posteriormente indagar sobre su vinculación con el bonapartismo y en última instancia, identificar los atributos de su función policial.

El ensayo busca, para el caso salvadoreño, profundizar en las ideas que vinculan al cesarismo con la función policial. Tratando de responder interrogantes como: ¿Es el partido Nuevas Ideas la institución policial preponderante en la dictadura de Bukele?, ¿cesarismo y bonapartismo son conceptos para un mismo fenómeno u obedecen a procesos políticos distintos?, ¿cómo opera lo policial en la dictadura salvadoreña?

El texto se divide en tres subapartados. En el primero, se explora la propuesta gramsciana en torno a la categoría cesarismo. En ese subapartado, se pretende indagar si el régimen de Bukele corresponde a un cesarismo. En segundo lugar, se pone a discusión el concepto

de bonapartismo, con particular focalización en el origen marxista del término, tratando de encontrar vinculaciones y diferencias entre los diversos abordajes y su factibilidad para la caracterización de la actual dictadura salvadoreña. Por último, el análisis se focaliza en la categoría de lo policial en Gramsci y su vinculación con su concepción del cesarismo. En ese tercer subapartado, se explora la posibilidad de identificar un cesarismo policial bajo el régimen de Bukele.

CESARISMO: LA DICTADURA Y EL CARISMA

El cesarismo aparece cuando las fuerzas políticas en disputa entran en una situación de equilibrio catastrófico. La fuerza del cesarismo aparece para someter a las fuerzas enfrentadas del progreso y la reacción; depositando el poder de árbitro a una "gran personalidad". Este cesarismo como "solución arbitral", puede ser de progreso o reaccionario; dependiendo a cuál de las dos fuerzas enfrentadas ayude a triunfar. Si bien Gramsci no expone la diferencia en términos de derechas e izquierdas, en su uso contemporáneo, el cesarismo debería ser entendido como un fenómeno que puede aparecer a lo largo de todo el espectro político.

El equilibro catastrófico del bipartidismo de posguerra en El Salvador desembocó en la elección de Bukele en 2019 como solución arbitral ante el descrédito del sistema político dominado por Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). El bipartidismo de posguerra colapsó al no resolver los problemas más sentidos de la sociedad salvadoreña, particularmente la inseguridad. Bukele capitalizó el fracaso de gobiernos que además de no resolver el grave problema de las pandillas, tampoco pudieron mitigar los problemas económicos y la corrupción imperante (Coste, 2023; Wolf, 2024). Si bien con su régimen de excepción permanente Bukele logró reducir la violencia homicida a mínimos históricos, viejos problemas como la crisis económica y la corrupción han continuado incólumes hasta la actualidad. Pero en 2019, a pesar de haber hecho carrera en el FMLN, Bukele se presentó como un *outsider* salvador.

Gramsci (2023b, C.13, §27, p. 101) vislumbró la posible existencia de un cesarismo sin un César: "sin una gran personalidad heroica y representativa". Además de progresivo o regresivo, el cesarismo también puede ser "de carácter episódico intermedio" (Gramsci, 2023b, C.14, §23, p. 159). Estos elementos aportan que el cesarismo no es necesariamente sinónimo de liderazgo carismático; ese es uno de sus elementos clave, pero puede no estar presente. Por otro lado, el cesarismo no es un régimen perdurable, sino por lo general un momento

de transición entre dos regímenes más estables. Es un interregno para la solución arbitral de una disputa política entre al menos dos grandes proyectos antagónicos.

El proceso de desmantelamiento de la de por sí débil democracia salvadoreña de posguerra es de carácter regresivo. El carisma de Bukele encubre la instauración de un régimen familiar autoritario. El clan de los hermanos Bukele toma decisiones a capricho; decisiones que en un régimen democrático serían competencia de instituciones reguladas y funcionarios con atribuciones (Ferrary, 2023). La familia Bukele también domina a Nuevas Ideas, el actual partido hegemónico. El carácter regresivo del clan es observable en su inexplicable enriquecimiento desde que Nayib Bukele asumió la presidencia en 2019.

La regresión autoritaria en El Salvador le ha redituado económicamente a los Bukele, quienes gozan de una prosperidad mayor que la que tenían antes de la presidencia, con una nueva finca de café, cultivos de azúcar, dos inmuebles a las orillas de un lago, 17 propiedades en zonas exclusivas y un terreno de playa (Quintanilla, 10 de abril de 2025). Tal bonanza le permite a Bukele incluso darse el lujo de viajar a Venecia, Italia para comprar una chaqueta de piel. Carisma, autoritarismo y corrupción son una triada muy presente en la autocracia.

En una lectura contemporánea, el cesarismo se ha interpretado como un tipo de presidencialismo, donde los poderes ejecutivos ilimitados y sin contrapesos institucionales emergen ante el desencanto con y en la democracia (Ortiz, 2020). Estos cesarismos contemporáneos aparecen como democracias delegativas, donde líderes carismáticos, en medio de crisis políticas, llegan al poder por la vía democrática, para después subvertir a la democracia misma. Estos gobiernos son demagógicos, pues seducen y manipulan a la población. Este fenómeno, desde el liberalismo contemporáneo, es conceptualizado como una crisis de la democracia representativa.

Anulando el pluralismo, Nayib Bukele ha llegado a decir que su régimen es una "democracia de partido único". La crisis de representación de ARENA y FMLN decantó en el apoyo mayoritario a una opción que se presentó como "ni de derecha ni de izquierda" en 2019 y que en 2024 se reeligió inconstitucionalmente. Cuando el 4 de febrero de 2024 Bukele se autoproclamó triunfador en la reelección inconstitucional, celebró que la oposición "quedó pulverizada" (Quintanilla, 2024).

A pesar de que no son sinónimos, autores como Ortiz (2020, p. 379), asimilan el cesarismo al liderazgo carismático: "forma de ejercicio de la política, el poder y el gobierno centrada en la autoridad casi suprema de un jefe militar o líder civil, al que se le atribuyen rasgos heroicos, capacidad personal y una gran vocación social". Al

cesarismo también se le vincula con la dictadura personalista o autocracia: "sistema de gobierno, un tipo de dominación o, si se prefiere, régimen político (*politeia*), en los cuales una sola persona, sea un jefe militar o un líder civil, resume y ejerce todos los poderes en nombre de la soberanía nacional y con una gran vocación social" (Ortiz, 3030, p. 380).

Los césares contemporáneos son interpretados como dictadores con apoyo popular. En el caso del autócrata salvadoreño, el culto a su personalidad es un pilar fundamental de su régimen demagógico. Bukele ha capitalizado la reducción de la violencia homicida conseguida con su pacto con liderazgos pandilleros (Jasso y Baltazar, 2025) y su régimen de excepción permanente para posicionar un exitoso discurso de mano dura (Domínguez, 2023). El culto a la personalidad del tirano salvadoreño se fundamenta en buena medida en el reconocimiento de su "éxito" para dotar de una seguridad inédita para sus seguidores. El carisma de Bukele influye en sus seguidores no sólo al ser explotado con una imagen cuidada y pensada para las redes sociales de internet (Montaño, 2023), lo es también en las acciones de autoridad ejercidas por un autócrata decidido y sin límites; "el hombre fuerte" que muchos de sus partidarios esperaban. La dictadura bukeliana es pues fuertemente personalista (Luján y Puig Lombardi, 2024).

El cesarismo aparece en el contexto de un equilibrio o empate inestable entre las clases sociales (Ortiz, 2020). Ante el cesarismo presidencialista, a decir de Ortiz (2020), la alternativa es consolidar principios normativos republicanos como el imperio de la ley y la libertad como no dominación. La República es adversaria del César, pues le impone límites constitucionales. El César gobierna con decretos personales, pero la República se gobierna impersonalmente con la Ley (Ortiz, 2020). Al poder unipersonal se le antepone el Imperio de la Ley (Ortiz, 2020). Con interpretaciones remediales como esta, el cesarismo parece verse como una enfermedad de la democracia liberal, representativa y procedimental. Es, como el populismo, un invitado incómodo en la mesa de las pretendidas buenas maneras democráticas.

En El Salvador del presente, la decisión soberana sobre lo público no es guiada por la Ley sino por la voluntad del tirano. La frágil democracia salvadoreña dejó de serlo; ya es una regresiva dictadura cesarista. En el país centroamericano el personalismo del autócrata tiene mayor poder de decisión que un poder judicial subordinado y un legislativo igualmente sumiso. En El Salvador no se respeta el debido proceso, no opera la presunción de inocencia, la institucionalidad está subordinada al ejecutivo, no opera efectivamente el derecho de defensa, tampoco la transparencia ni la rendición de cuentas; la prisión se ofrece a discreción para los enemigos del régimen. Tampoco

opera bajo Bukele un creíble sistema de elecciones periódicas, libres y competitivas; en su "democracia de partido único" se han neutralizado todos los frenos y contrapesos institucionales, además de que la corrupción es rampante. Todo ello ha sido aprobado por la mayoría que celebra la anulación de las pandillas. Se intercambió la seguridad por la democracia; se neutralizó todo indicio de Estado de Derecho. Fortalecida, la autocracia plebiscitaria se sostiene por un culto a la personalidad del líder.

BONAPARTISMO: EL CÉSAR Y SU PUEBLO

El cesarismo y el bonapartismo son interpretados como regímenes plebiscitarios demagógicos (Gramsci, 2023a). Ambos conceptos se han utilizado para referir a gobiernos personalistas y con amplios poderes (Losurdo, 2024, p. 193). Las crisis de autoridad, de hegemonía y de Estado, abren camino a los demagogos providenciales o carismáticos (Gramsci, 2023b). Ahora bien, es pertinente explorar algunas de las características propias del bonapartismo como fenómeno particular, tratando de diferenciarlo del cesarismo como categoría que lo contiene pero que no es sinónima.

"Hegel observa en alguna parte que todos los grandes hechos y personajes de la historia universal acontecen, por así decirlo, dos veces. Olvidó añadir: una vez como gran tragedia, la otra como miserable farsa" (Marx, 2023, p. 77). Esa es la famosa frase con que Marx inicia su obra *El 18 brumario de Luis Bonaparte;* donde interpreta el Golpe de Estado de Luis Bonaparte del 2 de diciembre de 1851 como, a decir de Clara Ramas, una "consecuencia de la debilidad intrínseca de la república burguesa" (Ramas, 2023, p. 29). La tragedia fue Napoleón y la farsa fue su sobrino.

El Salvador vivió la tragedia bajo la dictadura de Maximiliano Hernández Martínez y los sucesivos gobiernos militares en el siglo XX; en el XXI, reedita la farsa bajo el régimen de Bukele. Entre 1913 y 1931 el país estuvo gobernado por un solo grupo familiar, los Meléndez-Quiñonez-Romero; el Clan Bukele es pues una reedición de esos gobiernos que históricamente han administrado al país como una finca cafetalera (Martínez, 16 de junio de 2020). El dictador Maximiliano Hernández Martínez gobernó la finca-país de 1931 a 1944. Son comunes las comparaciones entre Martínez y Bukele (Colectivo Tetzáhuitl, 21 de mayo de 2024). Ambos identificaron a la oposición como enemiga, hicieron uso intensivo de la prisión, forzaron exilios, fueron expertos en propaganda, fundaron sus propios medios de desinformación, anularon la división de poderes, instauraron un sistema de partido único.

Para Basabe (2021), el bonapartismo es la forma por excelencia de la dictadura moderna, teniendo un significativo apoyo popular plebiscitario, destacadamente del ejército y el campesinado. La dictadura de Bukele es popular, pero el pueblo no juega en ella un rol activo más allá de una lealtad de masas. El primero de junio de 2024, tras asumir un segundo mandato inconstitucional, Bukele pidió al pueblo salvadoreño lealtad sin quejas. Estas fueron las palabras que Bukele pidió repetir a sus seguidores: "juramos defender incondicionalmente nuestro proyecto de nación, siguiendo al pie de la letra cada uno de los pasos, sin quejarnos, pidiendo la sabiduría de Dios para que nuestro país sea bendecido de nuevo con otro milagro" (Avelar, 01 de junio de 2024). El pueblo funcional al bukelismo es la masa no deliberante, el pueblo obediente. Por eso Bukele pidió a sus seguidores "nunca escuchar a los enemigos del pueblo".

Autores como Ortiz (2020, p. 379), identifican al bonapartismo como un tipo de cesarismo: "tipo de liderazgo político autocrático y cesarista con rasgos carismáticos y nociones claras sobre el estilo y la estructura de gobierno". Coincidiendo en que el bonapartismo fue identificado como un tipo de cesarismo, Basabe (2021, pp. 839 y 852) define a este último como "un gobierno de emergencia, con base popular y característico de la antigua República romana". Si es de emergencia, es por tanto excepcional, temporal. Sin embargo, en El Salvador dicha emergencia parece ser permanente.

En contraposición al emparejamiento de conceptos, el propio Marx distinguió entre cesarismo y bonapartismo. En el prólogo de 1869 a la segunda edición de su *18 Brumario*, Marx (2023, p. 71) se pronuncia contra el uso de la categoría "cesarismo" en Alemania:

> Con esta superficial analogía histórica se olvida el asunto fundamental, a saber, que en la antigua Roma la lucha de clases se jugaba solamente dentro de una minoría privilegiada, entre los ricos libres y los pobres libres, mientras que la gran masa productiva de la población, los esclavos, constituía el pedestal meramente pasivo para aquellos luchadores.

Interpreto esta conocida cita de Marx como la diferencia sustantiva entre cesarismo y bonapartismo: la participación marginal del pueblo en el primero y la importancia del lumpen proletariado en el segundo. En el cesarismo prevalece el líder y su voluntad, mientras en el bonapartismo el líder ejerce su voluntad, pero retóricamente la enviste de una idea de voluntad general del pueblo. De este modo, la dictadura de Bukele puede identificarse como de tipo bonapartista.

El bonapartismo no es sólo un liderazgo carismático, sino una dictadura plebiscitaria, que pretende estar por arriba de las divisiones

partidarias (Basabe, 2021). En 1869, Marx (2023, p. 70) manifiesta su objetivo de mostrar "cómo la lucha de clases en Francia creó circunstancias y condiciones que permitieron a un personaje mediocre y grotesco representar el papel de héroe". El líder carismático, en la interpretación marxista del bonapartismo es el farsante con pretensiones imperiales. En el presente, ese tipo de personajes, como Bukele, aparecen en escenarios de crisis de representatividad y legitimidad democrática, para instaurar autocracias en nombre del pueblo y retóricamente identificándose como "ni de derecha ni de izquierda", en un posicionamiento muy similar al de los grotescos mesiánicos señalados por Marx.

El mesianismo de Bukele se reivindica en su auto adscripción como enviado divino para la redención de El Salvador. Según ha expresado el autócrata en diversas oportunidades, Dios guía sus planes, particularmente el de seguridad (Aguilar, 22 de septiembre de 2022; Aguilar, 2022). También fue Dios quien habló con Bukele el 9 de febrero de 2020 y le pidió paciencia para no disolver la Asamblea Legislativa entonces opositora. En la visión de muchos de sus seguidores, el mesianismo de Bukele convierte al líder en un ser incuestionable y digno de admiración, un enviado para resolver lo que la democracia no pudo.

El plebiscito pretende ser un pacto entre el pueblo y el líder, ratificando por lo general hechos ya consumados, tal cual lo ejerció destacadamente Napoleón III, en quienes sus seguidores más fervientes veían una "democracia imperial" o un "imperio democrático" (Basabe, 2021, p. 855). El pueblo al que apeló el bonapartismo fue fundamentalmente el campesinado destacado por Basabe, pero sobre todo el lumpenproletariado. El líder fuerte pretende refundar la comunidad con el apoyo de tal "no-clase" (Ramas, 2023, p. 54).

La "democracia de partido único" concebida por Bukele y sus apologistas no interpela a un pueblo organizado sino sumiso. El movimiento sindical independiente no está del todo plegado al oficialismo en El Salvador, dada la política de despidos masivos en el sector público. El Movimiento por la Defensa de los Derechos de la Clase Trabajadora ha denunciado que, durante sus seis años de gobierno, la administración Bukele ha despedido a 35,200 trabajadores del Estado (elsalvador.com, 01 de mayo de 2025). Dentro de estos trabajadores despedidos, se incluyen 455 líderes sindicales. En el marco del régimen de excepción vigente desde marzo de 2022, 20 sindicalistas han sido detenidos arbitrariamente y dos han muerto bajo custodia del Estado: José Leónidas Bonilla y Henry Chacón (Bernal, 21 de mayo de 2025). Bukele gusta de un pueblo que le aplaude y obedece, no de un pueblo trabajador organizado.

Ortiz (2020, p. 380) señala que el bonapartismo es una "categoría ya utilizada por diversas vertientes marxistas, especialmente trotskistas, para dar cuenta de la emergencia de liderazgos carismáticos y cesaristas que pretenden colocarse por encima del conflicto de las clases sociales." Coincidentemente, Basabe (2021, p. 860) observa que en la interpretación troskista del 18 Brumario de Marx, el bonapartismo es la "elevación del poder estatal por encima de la sociedad debido a una extrema agudización de la lucha de clases". El bonapartismo no es sólo un Bukele como César, sino un Estado autoritario fuerte y atroz, sin límites, represivo y corrupto.

De acuerdo con Basabe (2021), en el siglo XX francés, el bonapartismo se extinguió, pues su vocación autoritaria y su tradición rural no cuadraba en los nuevos usos de la sociedad. Ahora bien, esa conclusión de Basabe es funcional al bonapartismo y su régimen de historicidad, no así a un concepto que ha viajado en el tiempo y tiene usos contemporáneos. La frase con que Marx (2023, p. 230) termina *El 18 brumario* es: "Pero cuando el manto imperial caiga finalmente sobre los hombros de Luis Bonaparte, la estatua de bronce de Napoleón se desplomará desde lo alto de la columna de Vendôme". El mundo político contemporáneo abre paso a los líderes farsantes, no a emperadores, a líderes demagógicos más que a estadistas. Sin caer en lo que Gramsci (2023b, C.14, §68, p. 197) denominó "napoleonismo anacrónico", el bonapartismo no es una reedición del personaje, sino de sus atributos. La centralidad en el bonapartismo bukeliano no está pues en el personaje sino en lo que representa: la reinstauración autoritaria.

Como se ha sugerido, existe una vinculación contemporánea entre bonapartismo y populismo (Ramas, 2023). Luis Bonaparte se presentó como "presidente del pueblo" (Ramas, 2023, p. 52), se ganó la simpatía de una mayoría desencantada con la institucionalidad de la república parlamentaria. Empleando un tono popular y plebiscitario, al día siguiente de su Golpe de Estado, Bonaparte emitió una proclama para invitar al pueblo a decidir entre él o la Asamblea Nacional, a la cual disolvió. Convocó a un plebiscito para ratificar su liderazgo (Ramas, 2023, p. 53). Tal articulación entre el líder con retórica plebiscitaria y el pueblo descontento y desorganizado, aparece en el bonapartismo y también en la conceptualización contemporánea sobre el populismo. Bukele no es un populista de izquierda, no articula demandas heterogéneas; su proyecto es personalista y familiar. Su populismo es de derecha y el pueblo que articula es más una masa que un conjunto heterogéneo de demandas.

En una postura contemporánea, Losurdo (2024) identifica al bonapartismo (al que antepone el calificativo de "suave") como el

régimen político dominante a finales del siglo XX, con autoritarismos populares y manipuladores por medio de los medios masivos dominados por intereses de las clases dominantes. Las autocracias del presente, por ejemplo, explotan de manera experta las nuevas redes sociales de internet en estrategias propagandísticas exitosas.

Si en el presente existe un Luis Bonaparte experto en propaganda, ese es sin duda Bukele. El autócrata salvadoreño es experto en el uso de las redes sociales de internet; en ellas, ha fundamentado su estrategia de comunicación incluso antes de su primer triunfo en la elección presidencial (Orantes, 2021). Fue en sus redes sociales que, ya siendo presidente, Bukele dio órdenes, atacó a sus adversarios y posicionó un discurso donde se presentó como salvador. Con estratagemas como "El Salvador es el país que mejor manejó la pandemia" y "el país más seguro del hemisferio occidental", Bukele hizo de su gestión una marca, un "modelo" que causa admiración en sus seguidores dentro y fuera de El Salvador. La propaganda bukelista ha logrado construir un personaje y una idea homogénea y negativa de la oposición (Orantes, 2021). El César se ocupa de la propaganda para disfrazar su farsa bonapartista.

POLICÍA: LA SALVAGUARDA DEL ORDEN

La policía, en sentido amplio gramsciano, no sólo reprime a la delincuencia, sino que se trata del "conjunto de fuerzas organizadas por el Estado y por los ciudadanos privados para tutelar el dominio político y económico de las clases dirigentes" (Gramsci, 2023b, C.13, §27, p.102). Así, organizaciones como los partidos políticos, son de policía política con funciones de investigación y prevención. La policía es una función donde participa una parte significativa de la población del Estado (Gramsci, 2023). Advierte Gramsci que, cuando más fuerte es el aparato policial, más débil es el militar y viceversa (Gramsci, 2023b). La represión es signo de debilidad estatal y crisis de hegemonía.

El aparato policial del bonapartismo bukeliano no se limita al rol represivo de la Policía Nacional Civil (PNC). En un estudio con 128 organizaciones de la sociedad civil, Cristosal (2024) encontró que en el marco del régimen de Bukele, el 91.4% experimentó miedo para organizarse, el 88.3% identifica un clima de censura y el 85.9% practicó la autocensura. El espacio cívico salvadoreño se encuentra vedado. Bukele se reeligió inconstitucionalmente, destituyó a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia para imponer a magistrados afines, también sustituyó al fiscal general, controla al poder legislativo, al Tribunal Supremo Electoral, al Instituto de Acceso a la Información Pública; ha derruido todo sistema de frenos

y contrapesos. En El Salvador, el aparente consenso mayoritario pro-Bukele se ha construido a base de coerción y desinformación.

El Salvador vive en un régimen de excepción permanente desde marzo de 2022, mismo que arroja ya más de 85 mil personas detenidas y 408 muertes bajo custodia del Estado, 40% con signos de violencia y 30% por negligencia en atención médica, esto según la organización Socorro Jurídico Humanitario (Sandoval, 23 de mayo de 2025). El modelo de "seguridad" del bukelismo se adscribe dentro del paradigma del populismo punitivo, anulando la presunción de inocencia y el debido proceso. Dicho modelo es un referente internacional que las derechas de diferentes latitudes exigen replicar, dando prioridad "al aumento de las penas, el fortalecimiento del aparato punitivo y la violación continua de los derechos humanos" (Peñaloza et Al., 2024, p. 131).

El régimen de excepción permanente en El Salvador es también una medida policial de control de la disidencia. Como muestra, basta pasar lista a algunos casos emblemáticos ocurridos sólo los primeros días de mayo de 2025 (Jordán, 20 de mayo de 2025). 12 empresarios del transporte público fueron detenidos arbitrariamente por supuestamente no acatar la medida improvisada del gobierno salvadoreño de ofrecer servicio de transporte gratuito durante una semana como paliativo al caos vial generado por los deslaves en la obra de la autopista Los Chorros. Integrantes de la Cooperativa El Bosque protestaron en las inmediaciones de la residencia de Bukele para pedir su intermediación ante un conflicto donde la cooperativa era acusada de estafa y pesaba sobre la comunidad una orden de desalojo. Como respuesta, el régimen capturó a José Ángel Pérez, presidente de la cooperativa, y a Alejandro Henríquez, un destacado abogado y ambientalista. En un caso que ocupó la atención de la prensa internacional, la reconocida defensora de derechos humanos e investigadora de casos de corrupción, Ruth Eleonora López, fue capturada bajo la acusación de incurrir en actos de corrupción cuando fungió como asesora en el Tribunal Supremo Electoral.

Estos casos recientes de persecución política se suman a otros casos emblemáticos. Entre estos, se puede destacar el proceso en contra de cinco ambientalista de Santa Marta, Cabañas; la detención de 17 sindicalistas que protestaron por impago de salarios en municipalidades; 11 excombatientes del FMLN acusados de supuestamente planificar atentados; 10 exfuncionarios de gobiernos del FMLN acusados de recibir sobresueldos; la muerte bajo custodia del Estado del ex asesor de seguridad del gobierno de Bukele, Alejandro Muyshondt, por mencionar sólo algunos de los casos con mayor cobertura mediática. La función policial del bukelismo se fundamenta pues más en la coerción que en el consentimiento.

Los partidos políticos tienen una función policial al tutelar un cierto orden político y legal. La función de policía del partido es progresiva y democrática cuando eleva a una nueva legalidad a las masas atrasadas; mientras es regresiva y burocrática cuando busca conservar una legalidad ya superada. Cuando el partido opera burocráticamente se convierte a cabalidad en un órgano de policía (Gramsci, 2023b). Nuevas Ideas, el partido del clan Bukele, opera como órgano policial regresivo y burocrático, con un financiamiento oscuro. Por ejemplo, la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa Victoria (Cosavi) acusada en 2024 de lavado de dinero y defraudación fiscal por $35 millones, fue en 2020 el segundo mayor financista de Nuevas Ideas.

Cuando la agitación y la propaganda priman en los partidos, estos incorporan a no militantes con un vínculo paternalista de tipo bonapartista. La burocracia sustituye a los intelectuales y el partido se convierte en estatal-bonapartista (Gramsci, 2023). Nuevas Ideas es una marca; es el partido de "la N de Nayib". El partido hegemónico articula su discurso siempre en torno al líder incuestionable; sus bases operan a favor de los designios de la cúpula familiar. Dentro de esos designios se incluyen, por ejemplo, pactar con pandillas a cambio de apoyo electoral (Martínez et Al., 03 de septiembre de 2020) y operar el fraude electoral de la elección legislativa de 2024 (Villarroel, 15 y 23 de febrero de 2024).

Otra noción de policía tratada por Gramsci (2023a) es la del Estado vigilante nocturno, que es una organización coercitiva que vela por el continuo crecimiento de la sociedad regulada, procurando reducir sus intervenciones autoritarias y coactivas. Esa noción ha sido identificada con el rol de los Estados nacionales en un plano internacional desregulado y con preponderancia de actores políticos no estatales. En contraste, el desmantelamiento del Estado democrático bajo el régimen de Bukele no desregula al aparato estatal, sino que lo fortalece desde funciones autoritarias de represión y vigilancia.

Cuando un Estado domina sólo la coerción sin consentimiento, se está ante una dictadura. El mero aparato represivo sin dirección ideológica, como identificó Portelli (2021), deriva en una crisis del bloque histórico con dos posibles salidas: el fascismo cuando una clase pierde la hegemonía y se mantiene solo por la fuerza, o bien la Revolución de una clase que se apodera del aparato del Estado aspirando a construir hegemonía.

No es descabellado identificar al régimen de Bukele como un fascismo del siglo XXI. En entrevista con Hilary Goodfriend (15 de diciembre de 2020), la economista Julia Evelyn Martínez coincide en reconocer que Bukele es en realidad un neofascista disfrazado de populista. Bukele se presenta como un Moisés que guía a su pueblo hacia la tierra

prometida (así visto explícitamente por iglesias evangélicas fundamentalistas), su liderazgo es incuestionable, no cabe la oposición fuera y mucho menos dentro de su gobierno. Bukele no sólo tiene una personalidad potencialmente fascista, su ejercicio del poder también lo es, demostrado ya en el control absoluto que ejerce sobre los tres poderes del Estado. Adicionalmente, su afinado aparato de desinformación y propaganda y su política militarizada de seguridad han hecho de Bukele un auténtico prototipo del fascismo de nuestro tiempo.

Lo policial en Gramsci está vinculado a lo burocrático (Antonini, 2021, p. 163), ahí donde se ejecutan "soluciones de fuerza" de las "potencias oscuras representadas por hombres providenciales o carismáticos" (Gramsci, 2023b, C.13, §15, p.88). La policía tiene la misión de prevenir y contener la crisis de hegemonía y del Estado. Policías y militares, entre otros agentes estatales, son guardianes del orden. Gramsci (2023, C.2, §150, p. 157) responde a la pregunta "¿Qué es la policía?" en los siguientes términos:

> Ciertamente esta no es solo aquella organización oficial jurídicamente reconocida y habilitada para la función pública de la seguridad pública, como a menudo se la concibe. Este organismo es el núcleo central y formalmente responsable de la "policía", que es una organización bastante más vasta, en la cual, directa o indirectamente, con vínculos más o menos precisos y determinados, permanentes u ocasionales, etc., participa una gran parte de la población de un Estado. El análisis de estas relaciones sirve para comprender qué sería el "Estado", mucho más que tantas disertaciones filosóficas-jurídicas.

La función policial del Estado está vinculada por tanto al mantenimiento de la coerción y el consentimiento. El bonapartismo es policial porque no sólo habla en nombre del pueblo, sino que lo hace parte de su propia vigilancia y control. El régimen de Bukele es totalitario, parece no haber espacio de deliberación fuera del control del tirano. Y en ese totalitarismo, una parte significativa de la población ha decidido abrazar el proyecto dictatorial a cambio de la seguridad medida en tasa de homicidios, no en seguridad jurídica ni en la calidad de la democracia.

CONSIDERACIONES FINALES

"¿Por qué Gramsci en América Latina?" preguntó provocadoramente José M. Aricó (2005), destacando la presencia muy significativa de las categorías gramscianas en la izquierda latinoamericana de los años 70 y 80 del siglo pasado. En 1978, Portantiero (1980) postuló

que Gramsci aporta una teoría marxista del Estado con potencial explicativo para el capitalismo periférico latinoamericano, con discusiones, entre otras, sobre dominación, crisis, conflicto, dominación y revolución.

En el siglo XXI, los debates generados por Gramsci, a la luz de la discusión de conceptos como cesarismo, bonapartismo y policía son más que pertinentes. Ante el desencanto con las democracias liberales procedimentales de la región y la emergencia de liderazgos carismáticos autocráticos, farsantes con aspiraciones imperiales, instauradores de neofascismos y otras salidas regresivas a la crisis de representación, la discusión sobre las categorías gramscianas es plenamente vigente y necesaria.

Así, desde un lugar de enunciación latinoamericano y sin omitir las preocupaciones del presente, intentando no recurrir a anacronismos, regreso a las preguntas iniciales de este ensayo. ¿A qué se refiere Gramsci cuando señala que el cesarismo moderno es policial? A que el César no es sólo un líder carismático, sino que impone su voluntad de forma sistémica, haciendo a la población parte de su propia dominación. El orden social y político es mantenido por la función policial del Estado.

¿El cesarismo policial se puede identificar en una dictadura contemporánea como la de Bukele? Sí, pues esa dictadura se sustenta en la coerción violenta y en el control de todos los ámbitos del Estado. ¿Es el partido Nuevas Ideas la institución policial preponderante en esa dictadura? No lo es, pues las instituciones coercitivas como la PNC, la Fuerza Armada, la Fiscalía General de la República (FGR) y el aparato judicial, son herramientas fundamentales en la continuidad del régimen de excepción permanente. En El Salvador la crisis de hegemonía ha decantado en un fuerte aparato represivo que exige lealtad de masas.

¿Cesarismo y bonapartismo son conceptos para un mismo fenómeno u obedecen a procesos políticos distintos? El cesarismo se instaura como dominación unipersonal, mientras el bonapartismo hace parte al pueblo, intentando mediar entre clases sociales en conflicto. En ambos fenómenos el líder carismático es la figura fundamental. ¿Cómo opera lo policial en la dictadura de Bukele? La función policial salvadoreña es ejercida por un aparato burocrático coercitivo que ha priorizado el uso intensivo de la prisión. Para el cesarismo, burócratas partidistas, policías y militares cumplen la misma función: vigilar, controlar, mantener el orden. La función policial salvadoreña es ejercida por todo el aparato del Estado subordinado a la voluntad de un clan familiar.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis Eduardo (2022). Nayib Bukele, el bukelismo y el uso de la religión. *Realidad y Reflexión,* 22(55),164-184.

Aguilar, Luis (22 de septiembre de 2022). El bukelismo y su peligroso uso de la religión. *Proceso,* 104, 8-11.

Antonini, Francesca (2021). *Cesarism and Bonapartism in Gramsci. Hegemony and the Crisis of Modernity.* Leiden-Boston: Brill.

Aricó, José M. (2005). *La cola del diablo. Itinerario de Gramsci en América Latina* (pp. 109-164). Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Avelar, Ricardo (01 de junio de 2024). Entre militares y 20 alusiones a Dios, Bukele pide lealtad y sumisión a El Salvador. *Revista Factum.* https://www.revistafactum.com/bukele-pide-lealtad-sumision/

Basabe, Nere (2021). El bonapartismo, o la "dictadura democrática" moderna. *Historia Contemporánea.* 67, 833-865.

Bernal, David (21 de mayo de 2025). Cinco sindicalistas capturados en El Salvador se mantienen en desaparición forzada. *La Prensa Gráfica.* https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Cinco-sindicalistas-capturados-en-El-Salvador-se-mantienen-en-desaparicion-forzada-20250521-0053.html?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_term=Thu+22+May+2025&utm_campaign=+Obispo+de+Long+Island+busca+apoyar+a+Ruth+L%C3%B3pez

Colectivo Tetzáhuitl (21 de mayo de 2024). Manual del Dictador: El caso de Nayib Bukele. *Diario CoLatino.* https://www.diariocolatino.com/manual-dictador-caso-nayib-bukele/

Coste, Jacques (2023). "Nayib Bukele: ¿El dictador del futuro?" en: Érika Ruiz Sandoval (edit.) *La democracia liberal bajo asedio: instantáneas de Europa y América Latina* (pp. 143-149). Ciudad de México: Friedrich Ebert Stiftung.

Cristosal (octubre 2024). "Ver, oír y callar". La nueva realidad del espacio cívico en El Salvador. *Cristosal.* https://cristosal.org/ver-oir-y-callar-la-nueva-realidad-del-espacio-civico-en-el-salvador/

Domínguez, Carlos Federico (2023). Democracia, populismo y autoritarismo en América Latina, 2012-2022: una reevaluación. *Tempo e Argumento,* 16(41), 1-30.

Elsalvador.com (01 de mayo de 2025). Movimiento denuncia 35 mil despidos en seis años de gobiernos de Bukele. *elsalvador.com* https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/nayib-bukele-sindicatos-empleo-y-desempleo-/1216155/2025/?utm_source=chatgpt.com

Espinoza, Claudia (17 de mayo de 2024). Consavi financió la campaña de Nuevas Ideas en el año 2020. *La Prensa Gráfica*. https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Cosavi-financio-la-campana-de-Nuevas-Ideas-en-el-ano-2020-20240517-0091.html?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_term=Sat+18+May+2024&utm_campaign=+Cosavi+Empez+la+devoluci+n+de+ahorros

Ferrary, José Manuel (2023). El Salvador de Nayib Bukele (2019-2024): ¿otro caso de deslizamiento autoritario de un gobierno popular y populista? *Historia del presente.* 44, 99-116.

Goodfriend, Hilary (15 de diciembre de 2020). Bukele seguirá avanzando hacia el fascismo. Entrevista con Julia Evelyn Martínez. *Jacobin*. https://jacobinlat.com/2020/12/15/mientras-la-izquierda-no-se-recomponga-bukele-seguira-avanzando/

Gramsci, Antonio (2023). *Cuadernos de la cárcel. Cuadernos 1-5 (1929-1932)*. Madrid: Akal.

Gramsci, Antonio (2023a). *Cuadernos de la cárcel. Cuadernos 6-11 (1930-1935)*. Madrid: Akal.

Gramsci, Antonio (2023b). *Cuadernos de la cárcel. Cuadernos 12-29 (1932-1935)*. Madrid: Akal.

Jasso, Carolina y Edgar Baltazar (2025). La politización de los liderazgos pandilleros. El caso de la Ranflá Nacional de la MS-13 (2012-2024). *Revista Criminalidad,* 67(1), 43-58.

Jordán, Laura (2025, 20 de mayo). "Estado intensifica persecución judicial contra Defensores de Derechos Humanos y exfuncionarios en El Salvador". *La Prensa Gráfica.* https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Estado-intensifica-persecucion-judicial-contra-defensores-de-DD.HH.-y-exfuncionarios-en-El-Salvador-20250214-0050.html?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_term=Wed+21+May+2025&utm_campaign=+Aprueban+Ley+de+Agentes+Extranjeros

Losurdo, Domenico [2024] (1993). *Democracy or bonapartism. Two centuries of war on democracy.* Londres-Nueva York: Verso, Traducción de David Broder.

Luján, Diego y Gonzalo Puig Lombardi (2024). El encanto del personalismo: explicando el ascenso de Nayib Bukele en El Salvador. *América Latina Hoy,* 94, 1-22.

Martínez, Carlos et.al. (3 de septiembre de 2020) Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral. *El Faro.* https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a%C3%B1o-negociando-con-la-MS-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm

Martínez d´Aubuisson, Juan (16 de junio de 2020). La finca de los Meléndez-Bukele. *El Faro*. https://elfaro.net/es/202006/columnas/24546/La-finca-de-los-Mel%C3%A9ndez-Bukele.htm

Marx, Karl [1852] (2023). *El 18 brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Akal.

Montaño, Ernesto (2023). ¿Democracia bajo acecho? La reelección en El Salvador y el discurso político de Nayib Bukele en Twitter. *Revista Mexicana de Opinión Pública,* 19(36), 109-135.

Orantes, Tatiana (2021). El dispositivo de la propaganda en las redes sociales de la campaña presidencial de El Salvador (2018-2019). *Comunicación y Medios,* 43, 62-77.

Ortiz, Sergio (2020). Desencanto democrático y cesarismo: una respuesta desde la arquitectura republicana. *Perfiles Latinoamericanos*. 28(55), 373-401.

Peñaloza, Pedro José et. al. (2024). *Bukele. Dictadura con apoyo popular. Apuntes sobre el populismo punitivo.* Ciudad de México: Editorial Porrúa.

Portantiero, Juan Carlos (1980). "Gramsci para latinoamericanos" en: Christine Buci-Glucksmann et. al. *Gramsci y la política* (pp. 29-51). México D.F.: UNAM.

Portelli, Hugues [1972] (2021). *Gramsci y el bloque histórico.* México D.F: Siglo XXI editores, 2da edición.

Quintanilla, Jaime (10 de abril de 2025). La playa de Nayib Bukele. *Redacción Regional.* https://redaccionregional.com/transparencia/la-playa-de-nayib-bukele/

Quintanilla, Jaime (08 de octubre de 2024). Hermanos de Bukele compraron edificio por $1.3 millones en el centro histórico tras una ley que otorga exenciones fiscales. *Focos*. https://focostv.com/hermanos-de-bukele-compraron-edificio-por-1-3-millones-en-el-centro-historico-tras-una-ley-que-otorga-exenciones-fiscales/

Quintanilla, Jaime (2024). El Salvador de Bukele: del autoritarismo *cool* al partido único. *Nueva Sociedad,* febrero. https://nuso.org/articulo/el-salvador-de-bukele-del-autoritarismo-cool-al-partido-unico/

Ramas, Clara (2023). Introducción. En: Marx, Karl [1852] (2023). *El 18 brumario de Luis Bonaparte* (pp. 5-63). Madrid: Akal.

Sandoval, Williams (23 de mayo de 2025). Mi hijo estaba enfermo y lo dejaron morir', narra madre de privado de libertad fallecido en penal de Quezaltepeque. *La Prensa Gráfica*. https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Mi-hijo-estaba-enfermo-y-lo-dejaron-morir-narra-madre-de-privado-de-libertad-fallecido-en-penal-de-Quezaltepeque-20250523-0069.html?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_

term=Sat+24+May+2025&utm_campaign=+Absuelven+a+transportista+muerto

Villarroel, Gabriela y Flores, Ricardo (23 de febrero de 2024). TSE contrató a afiliados de Nuevas Ideas para conteo de votos. *La Prensa Gráfica*. https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/TSE-contrato-a-afiliados-de-Nuevas-Ideas-para-conteo-de-votos-20240222-0093.html?utm_source=cmsmedios&utm_medium=newsletter&utm_campaign=5am

Villarroel, Gabriela (15 de febrero de 2024). Nuevas Ideas incumple reglas del TSE para conteo de votos por diputados. *La Prensa Gráfica*. https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Nuevas-Ideas-incumple-reglas-del-TSE-para-conteo-de-votos-por-diputados-20240214-0097.html?utm_source=cmsmedios&utm_medium=newsletter&utm_campaign=5am

Wolf, Sonja (2024). El Salvador under Nayib Bukele: The turn to electoral authoritarianism. *Revista de Ciencia Política,* 44(2), 295-321.

POLÍTICA CRIMINAL ANTI-MODERNA? TENDÊNCIAS DO CONTROLE PENAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo y Laura Girardi Hypolito

INTRODUÇÃO

A redemocratização brasileira, consolidada com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, trouxe consigo um arcabouço normativo que visava a garantir direitos fundamentais, ao estabelecer um sistema de justiça criminal mais equilibrado e garantista, além de estabelecer limites à atividade do poder estatal. No entanto, paralelamente à expansão desses direitos, verificou-se um crescimento expressivo da criminalidade e um fortalecimento de discursos punitivistas, que impulsionaram a adoção de legislações mais rigorosas e ampliaram significativamente o encarceramento no país. Este capítulo busca analisar as principais tendências de controle no campo criminal brasileiro desde a redemocratização, destacando como as políticas criminais oscilaram entre medidas repressivas e iniciativas voltadas para a proteção de direitos.

A partir da teoria dos campos de Pierre Bourdieu (1989) e da análise de David Garland (2014) sobre a cultura do controle, o capítulo examina como diferentes atores e instituições moldaram as políticas criminais e de segurança pública no Brasil nas duas últimas décadas. O conceito de campo jurídico de Bourdieu permite compreender a dinâmica de poderes e disputas entre diferentes agentes que influenciam a legislação penal e sua aplicação, enquanto a perspectiva de

Garland auxilia na identificação dos fatores sociais, políticos e econômicos que impulsionaram a adoção de medidas punitivas.

Embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido o sistema acusatório e uma série de garantias processuais, observa-se a permanência de práticas autoritárias e a resistência à implementação plena desses direitos. Isso se reflete na utilização abusiva da prisão preventiva, na seleção discriminatória dos alvos do sistema penal e no enfraquecimento de mecanismos de controle da atuação policial e judicial.

Ao longo do capítulo, serão discutidas as transformações nas políticas criminais e de segurança pública durante os mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, destacando como cada gestão enfrentou os desafios da violência e da criminalidade e quais foram os impactos das medidas adotadas.

POLÍTICA CRIMINAL E DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na estruturação do sistema penal brasileiro ao consolidar garantias fundamentais, limitar o poder de atuação estatal e estabelecer novos parâmetros para a política criminal. No entanto, as reformas penais promovidas nas décadas subsequentes não resultaram necessariamente na redução da população carcerária ou no aperfeiçoamento das políticas criminais. Pelo contrário, observou-se uma tendência de expansão legislativa, com um aumento expressivo no número de leis penais, resultando em um cenário de encarceramento massivo, muitas vezes impulsionado por lógicas político-criminais distintas, como o populismo punitivo e o realismo de esquerda (Ferreira, Masiero e Machado, 2018). O populismo punitivo é caracterizado por leis penais voltadas para o recrudescimento do sistema penal e o aumento do encarceramento sem uma análise aprofundada de seus impactos sociais; já o realismo de esquerda se expressa em medidas penais voltadas à defesa de direitos fundamentais e ao reconhecimento de demandas históricas de grupos vulnerabilizados, como mulheres e populações racializadas (Ferreira, Masiero e Machado, 2018).

A produção legislativa pós-1988 foi intensificada pelos chamados "mandados de criminalização" presentes na própria Constituição, que estabeleceram a necessidade de tipificação penal para determinados crimes, como a tortura e o racismo. Esses dispositivos foram interpretados como um imperativo legislativo, levando à criação de novas normas penais e ao endurecimento de penas para diversos delitos. Entre 1940 e 2017, foram promulgadas 321 leis penais no Brasil, sendo que

a maior parte delas ocorreu após a Constituição de 1988, revelando um processo de criminalização em larga escala que se desdobrou tanto em iniciativas punitivistas quanto em estratégias voltadas para a proteção de direitos fundamentais (Ferreira, Masiero e Machado, 2018). A pesquisa apresentada identificou o populismo punitivo e o realismo de esquerda como os dois principais vetores na formulação da política criminal brasileira nesse período.

Entre as reformas penais que contribuíram para o aumento do encarceramento, destaca-se a Lei de Drogas (Brasil, 2006b), que, embora tenha sido apresentada como uma tentativa de descriminalizar o porte de pequenas quantidades para consumo pessoal, resultou na ampliação do encarceramento de jovens negros e pobres, dada a ausência de critérios objetivos para a distinção entre usuário e traficante. Como consequência, houve um aumento expressivo da população prisional, com a categoria de crimes relacionados ao tráfico de drogas representando uma das principais causas de encarceramento no Brasil (Ferreira, Masiero e Machado, 2018).

Por outro lado, houve também reformas penais orientadas por uma perspectiva de proteção de direitos fundamentais. O artigo analisa, por exemplo, a Lei Maria da Penha (Brasil, 2006a), que tipificou e endureceu penas para crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher. Diferente de outras iniciativas de expansão penal, essa legislação partiu de um reconhecimento de demandas sociais e institucionais de proteção das mulheres, sendo fundamentada em parâmetros internacionais de direitos humanos. A lei demonstrou impactos significativos na redução de feminicídios em algumas regiões do Brasil, embora ainda enfrente desafios em sua plena implementação (Ferreira, Masiero e Machado, 2018).

O Estatuto da Igualdade Racial (Brasil, 2010) e a Lei do Feminicídio (Brasil, 2015) são outros exemplos de legislações que, embora tenham ampliado o escopo penal, buscaram responder a desigualdades estruturais e oferecer maior proteção a grupos historicamente marginalizados. No entanto, mesmo leis motivadas por princípios de direitos humanos podem acabar reforçando a lógica punitivista caso não sejam acompanhadas de políticas públicas preventivas e estruturantes. Esse paradoxo reflete a complexidade da política criminal brasileira, que oscila entre iniciativas de proteção e mecanismos de repressão exacerbada (Ferreira, Masiero e Machado, 2018).

Algumas reformas penais, apesar de tipificarem novas condutas, não resultaram na superlotação carcerária, sobretudo quando associadas a penas alternativas à prisão, como é o caso do Estatuto do Idoso, que ao criminalizar novas condutas procurou adotar parâmetros que permitem a aplicação de alternativas penais. Essa constatação desafia

a tese de que toda neocriminalização configure um reflexo do populismo punitivo, apontando para a necessidade de uma análise mais criteriosa das tendências político-criminais brasileiras (Ferreira, Masiero e Machado, 2018).

No mesmo sentido, Campos e Azevedo apontam que a política criminal brasileira entre 1989 e 2016 foi marcada por uma característica ambígua, oscilando entre o endurecimento penal e a ampliação de direitos fundamentais. O estudo de Campos e Azevedo (2020) analisa as leis ordinárias aprovadas nesse período, buscando compreender se a trajetória legislativa seguiu uma lógica exclusivamente repressiva ou se houve uma dinâmica mais complexa, combinando elementos de punição e cidadania. A pesquisa empírica examinou 130 leis sancionadas pelo Congresso Nacional, classificando-as segundo variáveis como o partido proponente, tempo de tramitação e o tipo de punição estabelecida (Campos e Azevedo, 2020).

A principal hipótese dos autores é que a política criminal no Brasil pós-1988 se caracteriza por uma lógica dual e contraditória. Por um lado, observa-se a aprovação de leis que endurecem penas e ampliam a repressão penal, refletindo um viés punitivista associado ao populismo penal. Por outro lado, há a promulgação de leis que buscam ampliar garantias e direitos dos acusados, seguindo um princípio mais universalista e alinhado a uma abordagem garantista do Direito Penal. Além disso, a expansão do Direito Penal se manifesta na criação de novas tipificações criminais, muitas vezes sem uma avaliação criteriosa dos impactos sobre o sistema de justiça criminal (Campos e Azevedo, 2020).

O estudo demonstra que a produção legislativa na área penal foi mais intensa nos primeiros anos dos governos FHC, Lula e Dilma, sugerindo que novos governos tendem a priorizar a segurança pública em sua agenda inicial. Os dados indicam que os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula foram os que mais sancionaram leis nessa área, com o PSDB, PMDB e PT figurando entre os partidos com maior número de proposições aprovadas. No entanto, o Legislativo exerceu predominância na formulação da política criminal, superando o Executivo na proposição de leis (Campos e Azevedo, 2020).

Os dados apresentados pelos autores indicam que a política criminal brasileira não seguiu um padrão homogêneo de endurecimento penal, mas sim uma trajetória ambígua, combinando princípios repressivos e garantistas. A coexistência de normas punitivas e garantistas reflete não apenas disputas ideológicas dentro do Parlamento, mas também a influência de diferentes atores sociais, como movimentos de direitos humanos, bancadas conservadoras e o impacto de eventos midiáticos na formulação legislativa. Esse fenômeno é descrito pelos

autores como uma política criminal "esquizoide", na qual medidas punitivas e de ampliação de direitos convivem simultaneamente, sem uma diretriz coerente ou planejamento estratégico de longo prazo (Campos e Azevedo, 2020).

Ao final do período analisado, a ambiguidade na formulação da política criminal resultou em uma expansão do encarceramento, sem a correspondente redução da criminalidade. O Brasil se tornou um dos países com maior população carcerária do mundo, ao mesmo tempo em que a sensação de insegurança da população permaneceu elevada. Os autores sugerem que a ausência de um modelo estruturado e coerente de segurança pública tem levado a um ciclo de endurecimento penal contínuo, sem resolver as questões estruturais que alimentam a violência e a criminalidade no país (Campos e Azevedo, 2020).

POLÍTICA CRIMINAL E SEGURANÇA PÚBLICA NOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, LULA, DILMA E TEMER

Em primeiro lugar, é importante destacar que política criminal e a política de segurança pública são esferas complementares — porém distintas — da atuação estatal no enfrentamento da criminalidade e na promoção da ordem social. A política criminal se refere ao conjunto de estratégias normativas e institucionais voltadas para a definição do que deve ser considerado crime e das formas de reação estatal, englobando a legislação penal, processual e de execução penal, bem como diretrizes sobre penas, medidas alternativas e prevenção do crime. Seu foco está na formulação de respostas jurídicas ao fenômeno criminal, orientando o sistema de justiça penal na aplicação da lei e no tratamento de pessoas em conflito com a norma penal.

Já a política de segurança pública está mais diretamente relacionada às ações e estratégias voltadas para a prevenção da criminalidade e a preservação da ordem pública, abrangendo o funcionamento das forças policiais, o investimento em tecnologia e inteligência, a atuação de guardas municipais e a articulação entre diferentes órgãos do poder público e da sociedade civil. Enquanto a política criminal define os limites e as sanções aplicáveis às condutas ilícitas, a política de segurança pública se ocupa da gestão da violência e da criminalidade no cotidiano, com medidas preventivas e repressivas que impactam diretamente a sensação de segurança da população. Assim, ambas as esferas se interconectam, mas operam com enfoques distintos dentro do campo mais amplo da justiça penal e da administração pública.

As políticas criminal e de segurança pública nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014) seguiram uma trajetória de mudanças e continuidades dentro de um

contexto político e social marcado por transformações econômicas e pela consolidação do Estado democrático. A segurança pública, que historicamente tem sido um dos grandes desafios do país, foi abordada pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) com um discurso voltado para a prevenção da criminalidade e a ampliação dos direitos sociais, mas manteve características do modelo punitivista anterior, resultando em um aumento contínuo das taxas de encarceramento (Azevedo e Cifali, 2016).

Os governos Lula e Dilma buscaram ampliar a presença do Estado na segurança pública por meio de programas como o *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania* (Pronasci), lançado em 2007. Essa iniciativa foi uma tentativa de reformular a política de segurança ao integrar ações sociais e policiais, enfatizando a prevenção da criminalidade e a redução das desigualdades sociais como estratégias fundamentais (Azevedo e Cifali, 2016). O Pronasci incluiu medidas voltadas para a qualificação profissional de agentes de segurança, a criação de territórios da paz e o apoio a políticas de reintegração social, mas encontrou dificuldades na implementação e sofreu forte resistência dentro das próprias forças policiais e do sistema de justiça criminal, além de enfrentar limitações orçamentárias (Azevedo e Cifali, 2016).

A ênfase na repressão e no encarceramento, no entanto, não foi abandonada. Durante os anos dos governos do PT, o Brasil registrou um crescimento expressivo da população carcerária, saltando de cerca de 300 mil presos em 2003 para mais de 570 mil em 2014 (Azevedo e Cifali, 2016). O endurecimento da legislação penal, especialmente no que se refere ao tráfico de drogas após a promulgação da Lei de Drogas (Brasil, 2006b), contribuiu para a criminalização de jovens negros e pobres, reforçando o caráter seletivo do sistema de justiça criminal e agravando a superlotação do sistema penitenciário (Azevedo e Cifali, 2016). Dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) indicam que mais de 40% dos presos estavam em situação provisória, aguardando julgamento, e que a maioria das condenações estava relacionada a crimes patrimoniais e tráfico de drogas, refletindo um padrão punitivo que atinge principalmente as classes sociais mais baixas (Azevedo e Cifali, 2016).

Durante o governo Dilma Rousseff, a política de segurança sofreu uma inflexão. O Pronasci foi gradativamente descontinuado e substituído por medidas mais pontuais, como o *Plano Brasil Mais Seguro*, que teve foco na repressão ao crime organizado e no fortalecimento do policiamento ostensivo (Azevedo e Cifali, 2016). Ao mesmo tempo, as prioridades governamentais passaram a incluir o controle das fronteiras para conter o tráfico de armas e drogas e a garantia da

segurança para grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014. O protagonismo das Forças Armadas nas operações de segurança foi ampliado, especialmente em ações nas favelas do Rio de Janeiro e em áreas de fronteira, o que gerou críticas devido ao risco de violação de direitos humanos e à falta de um plano de transição para uma segurança pública civilista (Azevedo e Cifali, 2016).

A falta de um modelo estruturado e de longo prazo para a segurança pública foi um dos principais desafios enfrentados pelos governos petistas. Apesar do discurso progressista e da tentativa de introduzir políticas de prevenção e cidadania, o modelo punitivista seguiu dominante, com a ampliação do encarceramento em massa e a manutenção de práticas repressivas por parte das polícias estaduais (Azevedo e Cifali, 2016). O sistema de justiça criminal continuou sobrecarregado e ineficiente, reforçando a percepção de impunidade e a demanda por respostas mais duras ao crime, o que alimentou a ascensão de discursos populistas punitivos e a resistência a reformas estruturais no setor (Azevedo e Cifali, 2016).

Em suma, as políticas criminal e de segurança pública nos governos Lula e Dilma oscilaram entre a tentativa de implementar um modelo preventivo e a manutenção da lógica repressiva. Embora tenham sido promovidas iniciativas voltadas para a cidadania e o fortalecimento dos direitos humanos, as limitações políticas, institucionais e orçamentárias impediram mudanças estruturais significativas. A contínua militarização das polícias, o avanço do encarceramento em massa e a falta de mecanismos efetivos de controle da atividade policial demonstram a dificuldade do Estado brasileiro em superar os desafios históricos da segurança pública e implementar um modelo mais democrático e eficaz de combate à violência e ao crime (Azevedo e Cifali, 2016).

Com o impeachment da presidenta Dilma Roussef, o vice-presidente Michel Temer assumiu os dois últimos anos de governo. Durante o governo de Michel Temer (2016-2018), o Brasil enfrentou desafios significativos na área de segurança pública, mas as políticas adotadas nesse período revelaram tanto limitações estruturais quanto contradições políticas. Em meio a um governo fragilizado por denúncias de corrupção e com baixa legitimidade popular, as iniciativas na área buscaram dar respostas rápidas à escalada da violência, mas tiveram dificuldades de implementação e pouca efetividade na resolução dos problemas estruturais da segurança pública. Entre as principais medidas adotadas, destacam-se a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública (Brasil, 2018c), a promulgação da lei que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) — Brasil (2018a) — e, de forma controversa, a intervenção federal na

segurança pública do estado do Rio de Janeiro, medida inédita desde a Constituição de 1988.

A intervenção federal, decretada em 16 de fevereiro de 2018 (Brasil, 2018b), colocou sob controle do Exército as forças de segurança do Rio de Janeiro, com o general Walter Souza Braga Netto à frente da operação. Essa decisão foi cercada de críticas desde o início, tanto por seu viés autoritário quanto pela falta de uma estratégia clara para enfrentar os principais problemas da segurança no estado, como a corrupção policial e a violência sistemática contra populações vulneráveis. Em vez de promover uma reestruturação profunda das polícias ou um aprimoramento da governança na área, a intervenção resultou em operações militares ostensivas sem impacto duradouro na redução da criminalidade. Além disso, a condução da intervenção gerou atritos com organizações de direitos humanos e reforçou práticas de militarização da segurança pública que historicamente têm demonstrado baixa eficácia.

Paralelamente, o governo Temer buscou estruturar uma política nacional de segurança pública mais integrada, com a criação do Susp, sancionado em 11 de junho de 2018 pela Lei nº 13.675 (Brasil, 2018a). Embora a proposta de integração e padronização das ações de segurança entre União, estados e municípios fosse uma demanda antiga, sua implementação efetiva esbarrou na falta de um financiamento robusto e na ausência de um planejamento coordenado entre os entes federativos. A tentativa de garantir recursos adicionais por meio do redirecionamento de parte das loterias federais para o Fundo Nacional de Segurança Pública trouxe um aporte inicial de R$ 800 milhões até o final de 2018, mas a incerteza sobre a continuidade do financiamento e a instabilidade política do governo limitaram os impactos práticos da medida.

Assim, embora o governo Temer tenha promovido iniciativas relevantes no campo da segurança pública, sua instabilidade política, a centralização militarizada das respostas à violência e a falta de articulação entre diferentes órgãos resultaram em um legado marcado por promessas não cumpridas e medidas emergenciais de impacto limitado.

A POLÍTICA CRIMINAL E A SEGURANÇA PÚBLICA NO GOVERNO BOLSONARO: A PERSPECTIVA ANTIMODERNA DE RESPOSTA AO DELITO

Durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), as políticas criminal e de segurança pública no Brasil sofreram uma inflexão significativa, passando a ser pautadas por uma perspectiva antimoderna de resposta ao delito e vinculada ao populismo penal de forma explícita, sem as mediações do período anterior. A nova administração buscou

implementar mudanças que enfatizavam o endurecimento penal e uma abordagem antimoderna da segurança pública, priorizando o fortalecimento do aparato repressivo do Estado e a flexibilização do acesso a armas de fogo. Dentre as principais iniciativas desse período, destacam-se as tentativas de ampliação do excludente de ilicitude para a violência policial, a facilitação da posse e do porte de armas para civis, o desmonte de órgãos de fiscalização e controle, além da implementação do chamado "Pacote Anticrime", que gerou intensos debates no Congresso Nacional. Essas medidas foram acompanhadas por conflitos internos no governo, especialmente entre o então ministro da Justiça Sérgio Moro e o presidente Jair Bolsonaro, culminando no esvaziamento de políticas estruturadas de segurança pública, como o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Durante os governos anteriores, apesar da presença de medidas punitivistas, houve tentativas de equilibrar ações repressivas com iniciativas preventivas, como o fortalecimento do Susp e a implementação de programas voltados à redução da violência, e de manter a agenda da política criminal sob controle do governo federal, evitando arroubos populistas. Sob a gestão Bolsonaro, o enfoque passou a ser o endurecimento penal e a flexibilização das regras para o uso da força policial, afastando-se de abordagens baseadas na prevenção do crime e na redução da violência a partir de medidas estruturantes. A ascensão de uma perspectiva populista e antimoderna foi acompanhada de um discurso político que buscava associar a segurança pública à ampliação da liberdade individual para a posse e o porte de armas, além da redução dos controles institucionais sobre as forças policiais.

Entre as propostas mais controversas da gestão Bolsonaro esteve a tentativa de alteração da legislação para ampliar o excludente de ilicitude em casos de confronto policial. A medida previa que agentes de segurança pública não fossem responsabilizados por homicídios cometidos durante operações se agissem sob "escusável medo, surpresa ou violenta emoção". Essa proposta foi criticada por organizações de direitos humanos e pelo próprio Ministério Público, sob o argumento de que poderia levar a um aumento de execuções extrajudiciais e da violência institucional, especialmente contra populações periféricas.

Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública indicaram um aumento da letalidade policial durante o governo Bolsonaro, especialmente em estados onde as forças policiais adotaram posturas mais agressivas. Embora a tendência de aumento da letalidade policial tenha se iniciado ainda em 2014, durante o governo Dilma, em 2021, já no governo de Jair Bolsonaro, 6.145 pessoas foram mortas por policiais no Brasil, representando o maior índice de letalidade policial já registrado até aquele momento. Além disso, a gestão Bolsonaro

adotou um discurso de autonomização das polícias militares, promovendo medidas para reduzir a influência dos governadores sobre essas forças, o que resultou no enfraquecimento da fiscalização e controle das ações policiais.

O Pacote Anticrime, apresentado pelo então ministro da Justiça Sérgio Moro, em 2019, propunha uma série de mudanças no Código Penal e no Código de Processo Penal, incluindo o endurecimento de penas para crimes violentos, a ampliação da prisão preventiva e a introdução do chamado "*plea bargain*" no ordenamento jurídico brasileiro. A proposta gerou intensos debates e sofreu diversas modificações antes de sua aprovação pelo Congresso Nacional.

Além das mudanças legislativas, a gestão Bolsonaro promoveu uma flexibilização sem precedentes das regras para posse e porte de armas de fogo. Por meio de decretos presidenciais, o governo ampliou o acesso da população civil a armamentos, justificando a medida como um meio de assegurar o direito à legítima defesa. Essas alterações beneficiaram especialmente os chamados CACs (Caçadores, Atiradores e Colecionadores), permitindo que esse grupo adquirisse e armazenasse um número expressivo de armamentos. Entre 2019 e 2022, o número de armas registradas por CACs passou de aproximadamente 350 mil para mais de 1 milhão, demonstrando um aumento expressivo da circulação de armas na sociedade. O governo argumentava que essa política possibilitaria aos cidadãos se defenderem da criminalidade, mas estudos apontaram que a proliferação de armas estimulou o desvio de armamentos para grupos criminosos, incluindo milícias e facções do narcotráfico.

A relação entre Sérgio Moro e Jair Bolsonaro deteriorou-se ao longo do tempo, culminando na saída do ministro do governo em abril de 2020. Moro, que buscava emprestar ao governo a legitimidade construída como juiz que combatia a corrupção nos governos de esquerda, acusou Bolsonaro de tentar interferir na Polícia Federal para proteger aliados e familiares, o que gerou um desgaste político significativo e levou a investigações por parte do Supremo Tribunal Federal (STF). A saída de Moro representou um abandono da pretensão de conferir ao governo Bolsonaro uma marca de efetividade e dureza no combate ao crime e expôs divergências internas sobre a condução do setor.

De qualquer forma, o governo Bolsonaro marcou uma inflexão nas políticas criminal e de segurança pública no Brasil, consolidando uma abordagem repressiva, punitivista e antimoderna. Sua gestão foi marcada pela dilapidação democrática, com o enfraquecimento de mecanismos de controle institucional e o avanço da militarização da segurança pública. Apesar de não ter conseguido implementar todo o seu programa em um único mandato, sua influência no Congresso

permanece forte, especialmente com a atuação da bancada ligada ao ex-presidente, formada por ex-policiais, evangélicos e defensores do populismo penal. Essa coalizão continua a pautar a agenda legislativa, explorando o medo da população como estratégia política para obter adesão eleitoral, consolidando um modelo de governança baseado na retórica do endurecimento penal e na desconfiança em relação às instituições democráticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou as tendências do controle criminal no Brasil desde os anos 2000, analisando como as políticas criminal e de segurança pública oscilaram entre medidas repressivas e abordagens voltadas para a ampliação de direitos. A partir da teoria dos campos de Pierre Bourdieu e da sociologia da administração da justiça penal, demonstrou-se que o campo do controle do crime é um espaço de disputas entre diferentes atores institucionais e políticos, cujas decisões e ações são influenciadas por relações de poder e pelo contexto social mais amplo. A análise das políticas adotadas nos últimos 20 anos evidenciou que, embora o punitivismo tenha sido uma tendência predominante, até 2018 as políticas criminais combinavam respostas repressivas com mecanismos de adaptação, inclusão e prevenção da criminalidade.

O período pós-2018, no entanto, marca uma inflexão significativa nesse cenário, com a ascensão de uma perspectiva antimoderna e reativa de controle do crime. A eleição de Jair Bolsonaro e o fortalecimento da *bancada da bala* no Congresso Nacional consolidaram uma agenda de segurança pública baseada no modelo de *mano dura*, centrada no endurecimento penal, na flexibilização do controle de armas e no aumento da autonomia das forças de segurança. Essa guinada representa um retrocesso em relação aos avanços institucionais conquistados desde a Constituição de 1988, reforçando práticas autoritárias, seletivas e inquisitoriais dentro do sistema de justiça criminal brasileiro.

A tentativa de ampliação do excludente de ilicitude, incentivando a letalidade policial, e a flexibilização do acesso a armas de fogo são elementos concretos desse processo, que tende a aprofundar a desigualdade na aplicação da lei e a enfraquecer os mecanismos democráticos de controle sobre o sistema penal. Contudo, apesar desse avanço discursivo e político de um modelo regressivo de controle do crime, ainda não é certo que essa política será efetivada plenamente. Desde o parlamento até as polícias e o sistema de justiça, há resistências em uma perspectiva democrática e profissional de atuação. Muitas

instituições ainda operam dentro de parâmetros normativos voltados à legalidade e à racionalidade penal, dificultando a implementação integral de medidas autoritárias.

A persistência da tendência antimoderna na política criminal brasileira, mesmo após a derrota eleitoral de Jair Bolsonaro em 2022, é evidenciada pela recente aprovação de medidas como o fim da saída temporária de presos, o retorno do exame criminológico para a progressão de regime e a possibilidade de castração química para condenados por crimes sexuais. Essas mudanças refletem a continuidade de uma agenda punitivista e populista no Congresso Nacional, dominada por setores ligados ao bolsonarismo, compostos majoritariamente por parlamentares da *bancada da bala*, bancada evangélica e outros defensores do endurecimento penal como resposta à criminalidade

As dificuldades do campo democrático para construir uma política alternativa de segurança pública que não seja refém do discurso do punitivismo eleitoral evidenciam a necessidade de um esforço político mais robusto para enfrentar essa tendência. Se essa dinâmica não for revertida, o Brasil seguirá aprofundando um modelo penal autoritário, com mais prisões, menos garantias e nenhuma melhora real na segurança pública.

Nesse contexto, a contenção desse retrocesso dependerá da capacidade do campo democrático de oferecer respostas concretas e eficazes contra o crime organizado e a criminalidade cotidiana, que afetam diretamente a vida de milhões de brasileiros, e ao mesmo tempo implementar uma agenda de modernização das polícias e da justiça penal como mecanismos efetivos de administração de conflitos criminais.

Algumas experiências estaduais têm demonstrado que é possível combinar controle do crime com respeito aos direitos fundamentais, evitando a armadilha do autoritarismo penal. A identificação e a disseminação dessas boas práticas são fundamentais para reverter a escalada do punitivismo. Dessa forma, torna-se essencial aprofundar os estudos sobre a dinâmica das políticas criminais e seus impactos, monitorando a trajetória recente do Brasil e seus desdobramentos. A resistência ao avanço do autoritarismo penal deve estar associada à formulação de alternativas viáveis e eficazes, garantindo que a segurança pública seja pautada por princípios democráticos e pelo respeito aos direitos humanos, sem abrir mão da necessidade de enfrentar a criminalidade com inteligência, planejamento e efetividade.

BIBLIOGRAFÍA

Azevedo, Rodrigo; Cifali, Ana Claudia (2016). Seguridad pública, política criminal y penalidad en Brasil durante los gobiernos Lula y Dilma (2003-2014): cambios y continuidades. In: Sozzo, Máximo (Org.). *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*. Buenos Aires: CLACSO.

Bourdieu, Pierre (1989). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand.

Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil (2006a). Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Brasília: Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11340.htm.

Brasil (2006b). Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Brasília: Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11343.htm.

Brasil (2010). Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Brasília: Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12288.htm.

Brasil (2015). Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Brasília: Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm.

Brasil (2018a). Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Brasília: Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm.

Brasil (2018b). Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Brasília: Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9288.htm.

Brasil (2018c). Lei nº 13.690, de 10 de julho de 2018. Brasília: Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13690.htm.

Campos, Marcelo da Silveira; Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli de (2020). A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. *Revista de Sociologia e Política*, 28 (73), 01-19.

Ferreira, Carolina Costa; Masiero, Clara Moura; Machado, Érica Babini Lapa do Amaral (2018). Pós-Constituição de 1988: um cruzamento entre produção legislativa e impactos de encarceramento. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 147, 27–65.

Garland, David (2014). *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan.

IV

POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA, GESTIÓN Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

ESTADO DA ARTE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA

Letícia Maria Schabbach y Gabrielli Dorneles Americo

INTRODUÇÃO

A América Central, o Caribe e a América do Sul são as subregiões mundiais com maior incidência de homicídio intencional. Além disso, na região das Américas é mais frequente o uso de arma de fogo (em 67% dos homicídios), comparativamente à Ásia (15%) e à Europa (12%) (United Nations on Drugs and Crime, 2023). No continente latino-americano, a violência letal mata principalmente homens jovens, entre 15 e 29 anos de idade. Outros atributos acompanham o perfil majoritário, seja dos perpetradores seja dos agredidos: pretos ou pardos, com baixa escolaridade, em situação de vulnerabilidade social, residentes em bairros periféricos das cidades (sobretudo nas capitais de estados ou províncias e em municípios metropolitanos). A presença de certas variáveis contextuais – dentre elas, o maior acesso a armas de fogo e a existência de organizações criminais e de atividades ilícitas, como o tráfico de drogas - incrementa a probabilidade de morte violenta entre jovens.

Segundo Garland (2008, 2020), as novas leis e políticas penais adotadas em sociedades com altas taxas de criminalidade não se resumem ao punitivismo, trilhando direções contraditórias, ambivalentes e polarizadas. Seus resultados "às vezes eram preventivos, às vezes punitivos, mas sempre mais extensos e mais intensos do que antes" (Garland, 2020, p. 397).

No Brasil, alguns autores destacam o hibridismo das respostas instauradas pelo sistema de justiça criminal e de segurança pública (Schabbach, 2023). Em suma, elas combinam práticas voltadas à efetivação de direitos, com orientação garantista e ênfase na prevenção, juntamente com ações reativas, repressivas e centradas na alternativa penal. Outro elemento que caracteriza o setor é sua dinâmica pendular, que faz alternar governos progressistas e conservadores (Soares, 2001), e reformas sociais *versus* repressão e exaltação da lei e da ordem (Beato Filho et Al., 2004).

No período recente, as iniciativas reformistas, em defesa dos direitos e do garantismo penal (Pereira, 2021) e que priorizam ações preventivas, relacionam-se com o conceito de "segurança cidadã" (Mesquita Neto, 2006; Freire, 2009), que, conforme a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (2009, pp. 69-70 y p. 111), significa:

> [...] aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales. [...] Contrariamente a lo que se entendió durante mucho tiempo, la seguridad ciudadana no sólo depende de la policía. La seguridad ciudadana está relacionada a la presencia interrelacionada de múltiples actores, condiciones y factores.

Em síntese, o enfoque da "segurança cidadã" abrange: a) o entendimento de que a violência e a criminalidade são fenômenos multicausais; b) a defesa dos direitos humanos e o incentivo às ações preventivas frente à violência, sem desconsiderar o controle policial; c) o objetivo de articular as agências de controle com os órgãos responsáveis por políticas sociais e setoriais, e com a sociedade civil; d) o estímulo à participação social; e) a coordenação e forte indução da União dirigida aos governos subnacionais (sobretudo aos municípios) e às organizações sociais, com vistas à articulação da agenda progressista e à descentralização das ações correspondentes (Schabbach, 2023).

Considerando o "incentivo às ações preventivas frente à violência" inerente ao paradigma da segurança cidadã, questiona-se sobre os significados que podem ser atribuídos à expressão "prevenção à violência"? E, que atores políticos e ações governamentais, ou societais, lhe são correspondentes?

Partindo dessas indagações gerais, o capítulo apresenta um mapeamento do estado da arte da literatura científica sobre prevenção à violência, buscando responder a seguinte questão: O que tem sido publicado, no formato de artigos científicos, sobre o tema da prevenção à violência?

A pesquisa bibliográfica é um procedimento estruturado e reprodutível, voltado à verificação, avaliação e síntese de estudos relevantes sobre determinado tema (Okoli, 2019). Nessa linha, o objetivo central do capítulo é, a partir da identificação dos artigos científicos sobre o tema publicados entre 1996 e 2022, conhecer os principais autores, áreas do conhecimento, enfoques e metodologias empregadas, e demarcar tendências e eventuais lacunas nessa produção.

Na sequência discutiremos o conceito de prevenção à violência e, após, apresentaremos a metodologia do estudo e seus principais resultados.

A PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA E SEUS SIGNIFICADOS

O conceito de prevenção à violência abrange inúmeros significados, que se traduzem em intervenções distintas, levadas a cabo por variados atores políticos, sejam eles estatais, empresariais ou da sociedade civil.

Conforme Waller (2006) a prevenção diz respeito a qualquer ação para evitar a ocorrência de um ato criminoso ou violento, representando o quarto pilar para a redução do crime, ao lado da polícia, dos tribunais e da correição penal. Esses aspectos de anterioridade ao fato e de exterioridade em relação às agências de controle do crime difundiram-se nos Estados Unidos na década de 1960 (Soares, 2019).

Em continuidade, na década de 1970 nos EUA, ampliaram-se as medidas de prevenção à violência externas ao sistema de justiça criminal, com ênfase na prevenção comunitária, empregabilidade, participação da vizinhança e prevenção situacional (por exemplo, patrulhas em áreas violentas). Naquele momento, tais iniciativas foram criticadas devido aos supostos altos custos e baixa efetividade (Soares, 2019). Constatações sobre os "casos isolados de sucesso" ou a "eficácia aleatória de reabilitação" eram citadas para justificar uma orientação mais repressiva (Lipton et Al., 1975; Farrington, 1996).

Já na década de 1990 popularizou-se no campo de controle do crime norte-americano a visão de que a prevenção poderia reduzir danos e o medo do crime, por meio de programas desenvolvidos por agências estatais ou privadas. Além disso, ganharam destaque a avaliação de resultados e a produção de evidências sobre o que funcionava ou

não para prover segurança. Entendia-se prevenção como qualquer ação que resultasse em menos crime/violência comparativamente à sua não realização, independentemente do tipo de intervenção, do público destinatário ou das instituições executantes.

Tornou-se célebre, naquele momento, o "Relatório Maryland", elaborado por Sherman e colaboradores, e sintetizado em Sherman et Al (1997) e Sherman (1998). Apresentando uma revisão abrangente dos estudos avaliativos em língua inglesa produzidos até então, esse relatório é um marco da chamada segurança pública baseada em evidências (Kopittke, 2019).

Instaurou-se, na sequência, uma nova geração de programas preventivos focalizados nos fatores de risco, um conceito tradicional da área da saúde. Entretanto, essa orientação foi duramente criticada por, supostamente, ser "*soft*" com o crime (Soares, 2019).

Posteriormente, nos anos 2000, houve uma retomada, nos EUA, da noção ampla de prevenção, amparada por pesquisas que mostravam que as ações preventivas eram tanto eficazes na redução dos crimes (Sherman et Al., 1997, Sherman, 1998; Welsh y Farrington, 2009, 2011; Soares, 2019) quanto eficientes em termos de custo-benefício (Greenwood, 2005). Contudo, mesmo que avaliações demonstrassem os benefícios sociais e econômicos da prevenção, Sherman et Al (1997) denunciaram o pouco investimento nesse tipo de programas, em comparação com os recursos alocados em ações de policiamento e construção de prisões.

No Brasil, a defesa da prevenção à violência fortaleceu-se na década de 2000, associada à concepção da segurança cidadã e acompanhando o movimento de municipalização da segurança pública, que contou com forte incentivo de organismos internacionais. Nesse contexto, além de sua responsabilidade constitucional pela organização das guardas municipais, várias Prefeituras criaram estruturas específicas (como as secretarias municipais de segurança pública ou de direitos humanos), responsáveis por coordenar programas locais e articular distintos atores envolvidos com o tema da segurança. No final daquela década, os municípios tornaram-se os principais implementadores das ações preventivas e comunitárias previstas no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), vigente entre 2007 e 2014. O PRONASCI continha vários projetos voltados à prevenção da violência, tais como: "Territórios de Paz", "Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável" (Protejo), "Mulheres da Paz", instalação e modernização de espaços culturais, cursos preparatórios ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em territórios vulneráveis, instalação e estruturação de conselhos municipais de segurança, implantação de núcleos de justiça comunitária, dentre

outros. Em paralelo, em 2009 os municípios receberam forte destaque durante a I Conferência Nacional de Segurança Pública, evento inédito e único no País (Schabbach, 2017, 2023).

Naquela conjuntura, alguns pesquisadores defendiam reformas estruturais e políticas sociais universais para prevenir a violência e o crime e prover segurança. Dentre eles, Mesquita Neto (2006, p. 9) propunha: "[...] ações de redução da desigualdade econômica, de promoção da educação e saúde, do esporte, lazer e cultura, de prevenção e tratamento do abuso de álcool e drogas, de melhoria da infraestrutura urbana e habitacional e de valorização do espaço público".

Para esse autor, as ações de prevenção podem ser entendidas de duas maneiras: a) pela sua natureza, não são punitivas e ocorrem antes de o crime ou a violência acontecerem; e, b) pela sua consequência, reduzem a incidência do ato e a reincidência, aumentando a sensação de segurança (Mesquita Neto, 2006).

Em contrapartida, alguns pesquisadores criticavam o foco exclusivo nas causas estruturais da violência. Ratton (2012), por exemplo, propôs combinar ações abrangentes e focalizadas, gerais e específicas, envolvendo o conjunto de órgãos do sistema de justiça criminal. Diferenciando as causas dos fatores intervenientes, o autor destaca:

> Nós, muitas vezes obsessivamente pressionados pela percepção, fundada ou infundada, do problema público da violência, achamos que todas as questões da prevenção devem buscar as causas da violência. Isso é importantíssimo, claro. Mas do ponto de vista das políticas públicas, os resultados nem sempre podem ser atingidos na temporalidade referida atacando unicamente as causas. Isso porque as causas últimas, aquelas causas que são as raízes do problema, podem demorar dezenas de anos para que possamos ter algum tipo de resultado que altere as condições de convivência. Em compensação, muitas vezes podemos atacar fatores intervenientes. Ao falar de iluminação, de alguma forma falamos de elementos que são facilitadores ou dificultadores de processos de produção da violência. Se não podemos controlar ou prevenir, em um determinado momento do tempo, o conjunto de impulsos para a violência distribuídos socialmente entre os indivíduos, nós podemos diminuir a letalidade dos conflitos produzidos por alguns indivíduos através da diminuição da situação de perigo (Ratton, 2012, p. 16).

Cabe destacar, por último, a difusão, a partir da década de 1990 nos EUA (Soares, 2019), de tipologias relacionadas com distintas abordagens de prevenção à violência. A classificação mais conhecida reúne três tipos: a) prevenção primária - considera a possibilidade geral de a violência ou o crime acontecer de acordo com condições físicas e

sociais do ambiente, as quais podem oferecer oportunidades ou precipitar a ação; b) prevenção secundária – entende que certos grupos são mais vulneráveis à violência, sendo potenciais vítimas ou agressores, e busca compreender as suas singularidades para intervir sobre os fatores criminógenos; e, c) prevenção terciária - dirige-se àqueles que já se envolveram com o crime ou a violência, a fim de evitar a reincidência ou a revitimização (Van Dijk y Ward, 1991; Soares, 2019).

A taxonomia tríplice também se aplica ao território. Brantingham e Faust (1976), por exemplo, apresentam três áreas distintas de intervenção: na primária, os setores potencialmente sujeitos à violência, antes de sua ocorrência; na secundária, as zonas de risco medianamente violentas; e, na terciária, os espaços conflagrados e com episódios recorrentes.

Quanto às respostas correspondentes, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (2009, p. 69-70) indica três tipos de atuação: a) medidas dirigidas a toda a população e às características gerais do espaço social (programas de saúde pública, educação, emprego, urbanísticos, ao lado da formação em direitos humanos e da construção da cidadania); b) ações orientadas aos grupos com maior vulnerabilidade à violência e ao delito, procurando, por meio de programas focalizados, diminuir os fatores de risco e gerar oportunidades sociais (a exemplo dos programas sociais para jovens residentes em áreas vulneráveis); e, c) iniciativas individualizadas dirigidas a pessoas envolvidas em condutas delitivas, que cumprem sanção penal ou já cumpriram (por exemplo, programas de reinserção social para presos e medidas socioeducativas de meio aberto para adolescentes infratores).

Essa primeira classificação foi sucedida por outras. Exemplificando, Van Dijk e Ward (1991) apresentam nove categorias, organizadas em dois eixos complementares à tipologia original: a) prevenção situacional – que leva em conta a rotina do crime, sua ocorrência no tempo e no espaço, a motivação dos agressores e a falta de vigilância, organizando atividades para aumentar a segurança (a todos os domicílios, às áreas com algum nível de criminalidade ou violência, e/ou a *hot spots*, setores com mais ocorrências); e, b) prevenção dirigida – ações voltadas ao público em geral ou a vítimas potenciais (como campanhas, anúncios e avisos), a grupos de risco (por exemplo, treinamento para agentes de segurança de bancos) e/ou às vítimas diretas (ações de aconselhamento e de tratamento do estresse pós-traumático, dentre outras).

Após essa breve explanação sobre a noção de prevenção à violência, seus significados e distintas estratégias de intervenção, na sequência apresentamos a metodologia e os principais resultados do estudo.

METODOLOGIA

Nossa pesquisa iniciou em junho e julho de 2024, quando acessamos o Portal de Periódicos mantido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Trata-se de uma biblioteca virtual de acesso gratuito (https://www.periodicos.capes.gov.br/), que disponibiliza uma vasta coleção de produções científicas. A consulta limitou-se aos artigos científicos (sem considerar livros, capítulos de livro, dissertações e teses) publicados entre 1996 e 2022, que contivessem, em qualquer lugar do texto, uma ou mais das seguintes palavras-chave: prevenção à violência ou prevenção da violência (e o termo similar em inglês, *violence prevention*). Além disso, os trabalhos deveriam abordar, de fato, o assunto, pesquisando-o ou defendendo sua importância.

Em complementação, foram consultados sites e informações disponíveis na *web* sobre o perfil profissional dos autores e sobre as instituições às quais estavam vinculados. Cumpre informar que a quantidade de artigos pode ter se alterado desde a finalização da consulta no Portal dos Periódicos, que é sistematicamente atualizado; nesse sentido, a revisão bibliográfica limitou-se às obras cadastradas até julho de 2024.

Quanto ao ano inicial, 1996, no caso do Brasil ele coincide com a promulgação, pelo Ministério da Justiça, do I Plano Nacional de Direitos Humanos, e sucede a criação, em 1995, da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), transformada, em 1997, na atual Secretaria Nacional de Segurança Pública, Senasp (Schabbach, 2023). Ambos são pontos de referência instituídos durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo Soares (2007), entre a última metade da década de 1990 e os primeiros anos da de 2000 a política federal de segurança pública inaugurou uma série histórica compacta e contínua. Conforme Muniz e Zacchi (2005), a nova orientação combinava garantia de direitos e proatividade governamental. Essa trajetória manteve-se até 2019, quando o pêndulo da segurança pública retornou ao seu polo conservador, no governo de Jair Bolsonaro (Schabbach, 2023).

A consulta prolongou-se até 2022, ano que, na época da coleta dos dados, encontrava-se consolidado. Em uma primeira triagem encontramos 842 artigos, que foram reduzidos para 228 após a exclusão das duplicações, dos trabalhos não encontrados ou não acessíveis para *download,* ou dos que não analisavam explicitamente o tema (totalizando 614 exclusões). A partir do conjunto final, foram identificados 637 autores.

Os artigos foram integralmente inseridos no *software* Zotero, que funciona como uma biblioteca virtual, permitindo gerenciar as referências. Procedeu-se, então, à análise de conteúdo de cada trabalho, examinando-se o título, o resumo, as palavras-chave, as referências e o próprio texto, a fim de se coletar os dados bibliométricos (ano de publicação, autor/es, nome do periódico, área-mãe da revista etc.), o tipo de produção (com ou sem pesquisa), a metodologia utilizada, as referências mais frequentes e os significados atribuídos ao conceito de prevenção à violência.

As informações pesquisadas foram digitadas em uma planilha Excel, contendo as variáveis listadas a seguir.

Box 1 - Lista das variáveis
Identificação
Autores (nomes)
Autores (quantidade)
Título
DOI (*Digital Object Identifier***)**
Nome do periódico
ISSN (*International Standard Serial Number)*
Área-mãe da revista no Qualis Periódicos da Capes (referente ao Quadriênio 2017-2020)
Ano de publicação
Área de conhecimento dos autores
Resumo
Idioma
PV no resumo (sim ou não)
PV nas palavras-chave (sim ou não)
PV no texto do artigo (sim ou não)
PV nos títulos da lista de referências (sim ou não)
Tipos de violência a prevenir
O trabalho desenvolve pesquisa sobre PV? (sim ou não)
Se sim, que tipo de pesquisa?
Títulos de trabalhos citados na lista de referências
Apresenta definição de PV (sim ou não)?
Trechos relacionados com definições de PV.

Fonte: Elaborado pelas Autoras. N = 228 artigos e 637 autores, PV = prevenção à violência.

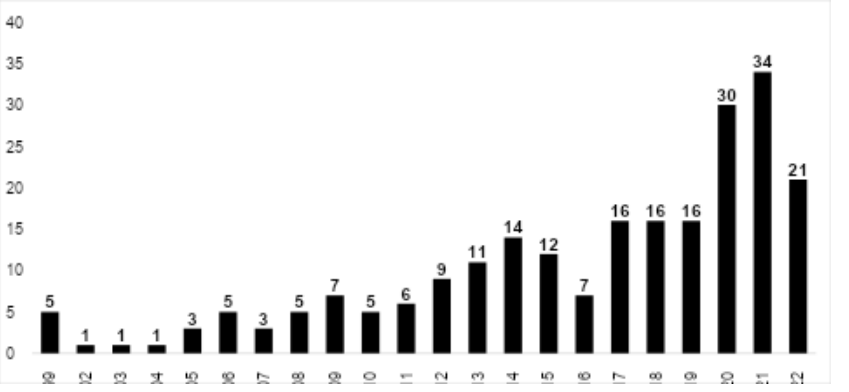
RESULTADOS

Os resultados de nossa pesquisa foram organizados nos seguintes tópicos: a) dados bibliométricos; b) tipos de violência destacados; c) procedimentos metodológicos empregados; d) autores mais citados; e, e) definições de prevenção à violência.

DADOS BIBLIOMÉTRICOS

Quanto ao ano de publicação, percebe-se no Gráfico 1 que a produção de artigos sobre prevenção à violência vem crescendo continuamente desde 2016. O ano de 2021 registrou mais trabalhos e o de 1999 marcou o início da produção.

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO (EM NÚMEROS ABSOLUTOS) DOS ARTIGOS SOBRE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA, POR ANO DE PUBLICAÇÃO, 1999-2022.



Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa realizada. N = 228 artigos.

A grande maioria dos trabalhos, 88%, foi publicada em português, sendo pouco encontrados os idiomas espanhol e inglês.

No que tange à autoria, percebe-se uma tendência de produção colaborativa, pois, enquanto 43 trabalhos (19%) são de um único autor, 185 (81%) foram produzidos em coautoria (elaborados por entre dois e 15 autores). Em contrapartida, a quase totalidade dos autores produziu apenas um artigo (608, ou 95%), individualmente ou em coautoria, e apenas 29 (5%) publicaram mais de um trabalho.

Também mapeamos onde se encontrava, nos artigos, o descritor "prevenção à violência". Ele foi frequentemente identificado no corpo do texto (em 91% dos artigos) e no resumo (90%), e menos encontrado nos títulos (45%) e nas palavras-chave (28%). Além disso, em 49% das publicações constavam obras sobre o assunto na lista de referências.

No período examinado, 172 revistas publicaram artigos sobre o tema, dessas, nove não continham o *International Standard Serial Number* (ISSN), restando 163 periódicos. Nesse conjunto, 137 (84%)

publicaram apenas um trabalho e 19 (12%) dois. No topo das publicações estão sete revistas (4%), com entre três e 18 artigos.

No Qualis Periódicos não estavam cadastradas as revistas onde foram publicados 10 trabalhos. Do restante, sobressaíram-se as seguintes áreas-mãe: Educação (36 artigos), Enfermagem (36), Saúde Coletiva (35), Psicologia (31), Sociologia (21), Direito (15) e Interdisciplinar (12). Juntas, elas concentram 85% do total de artigos. Nesse conjunto, verifica-se um predomínio de três grandes áreas do conhecimento: Ciências Humanas (44%), Ciências da Saúde (36%) e Ciências Sociais Aplicadas (13%). Elas também concentram a maioria dos 637 autores, mas com predominância das Ciências da Saúde (47%), seguidas das Ciências Humanas (38%) e das Ciências Sociais Aplicadas (11%).

TIPOS DE VIOLÊNCIA DESTACADOS

A partir da análise de conteúdo dos artigos, foi possível identificar os tipos de violência que os autores relacionaram à prevenção. Como se verifica no Gráfico 2, 66 (29%) artigos não especificavam o tipo de violência, mencionando expressões genéricas como: "prevenção à violência" ou "prevenção à violência e à criminalidade". Seguem as categorias: doméstica ou entre parceiros íntimos (30 artigos, 13%); contra mulheres, LGTQIA+ ou de gênero (30, ou 13%); na escola ou comunidade (29, ou 13%); contra crianças, adolescentes ou jovens (23, ou 10%); sexual (15, ou 7%) e vários tipos (11, ou 5%). Somados, esses grupos aparecem em 204 artigos, ou 89% do total. Os outros tipos representados no Gráfico 2 foram menos referidos.

GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO (EM NÚMEROS ABSOLUTOS) DOS ARTIGOS POR TIPO DE VIOLÊNCIA A PREVENIR



Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa realizada. N = 228 artigos.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS EMPREGADOS

Com relação aos procedimentos metodológicos, a maioria dos artigos apresenta pesquisa (165, ou 72%). Foram encontrados 63 trabalhos que não citam a realização de pesquisa, caracterizando-se, em geral, por ensaios teóricos ou jurídicos ou por apresentação de alguma intervenção, mas sem investigá-la cientificamente.

Nos trabalhos com pesquisa, prevalecem os enfoques qualitativos (28%, principalmente com a realização de entrevistas ou com o uso de várias técnicas de produção de dados), as revisões de literatura (24%) e os procedimentos quantitativos (22%, nos quais a estatística descritiva é mais frequente). Por se tratar de uma temática com forte conotação aplicada, também identificamos estudos que desenvolvem análise de políticas públicas (22%), *feedback* de intervenções (por exemplo, de cursos ou oficinas, 6%) e validação de alguma tecnologia ou instrumento (metodologias, testes ou protótipos, 4%). Quanto ao escopo, os estudos de caso são mais recorrentes, embora alguns trabalhos abarquem maior número de observações.

AUTORES MAIS CITADOS

Examinando as listas de referências dos 228 artigos, identificamos 617 títulos, desconsiderando legislações e documentos governamentais. Desse total, seis títulos são mais citados, por entre três e seis trabalhos, a saber: a) Em seis: Krug et Al (2002); b) Em cinco: Minayo e Souza (1999) e Cornelius e Resseguie (2007); c) Em quatro: Pick et Al (2010); d) Em três: Minayo, Assis e Njaine (2011) e Sherman et Al (1997). Tais autores provêm das Ciências Sociais, da Saúde Coletiva, da Criminologia e da Psicologia, o que demonstra a existência de um debate interdisciplinar sobre o tema.

DEFINIÇÕES DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA

Nessa última seção examinamos a presença de definições sobre prevenção à violência nos artigos, a fim de mapear, de forma intuitiva, os significados que os autores atribuem ao conceito. Cumpre destacar, preliminarmente, que a grande maioria dos artigos (159, ou 70%) não apresentava definição explícita, tampouco trazia elementos que pudessem sugerir entendimentos ou possíveis significados sobre o assunto.

Ainda que grande parte dos 69 artigos restantes não explicitasse os significados atribuídos, neles identificamos comentários e menções que sugerem certos entendimentos sobre o conceito. Agrupamos as principais ideias em nove eixos, organizados no quadro a seguir.

QUADRO 1 - AGRUPAMENTO DOS TERMOS RELACIONADOS COM PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA.

Eixos	Nº de citações	Alguns trechos ilustrativos
Fatores causais e estruturais	33	"[...] si bien el tema del desempleo juvenil se ha vuelto una preocupación reciente en la región, la relación que se ha establecido entre éste y la violencia creciente en las ciudades latinoamericanas es simplista, y es preciso considerar el problema del desempleo juvenil y la violencia como un asunto estructural, no sólo como manifestaciones de una crisis particular" (Gallo e Molina, 2012, p. 417).
		"A naturalização do poder masculino sobre o corpo e as escolhas da mulher, fruto dos estereótipos culturais, tem servido para legitimar a prática da violência doméstica" (Ferreira Acosta et Al., 2015, p. 123)
Contextos de vulnerabilidade, áreas ou populações de risco	28	"Um estudo que analisou espacialmente a distribuição das taxas de violência sexual praticada por parceiro íntimo contra mulheres mostrou que esse tipo de análise pode contribuir para a identificação de áreas vulneráveis e para a elaboração de estratégias de prevenção e fortalecimento de políticas públicas" (Barros et Al., 2021, p. 7).
Tipologia tríplice (primária, secundária, terciária)	19	"Na prevenção primária, atuando em estratégias dirigidas ao conjunto da população no esforço de reduzir a incidência e prevalência dos casos de violência. [...] Na prevenção secundária, o enfermeiro deve identificar famílias com risco potencial para violência, no sentido de verificar a existência de crises situacionais, ou seja, elementos que seriam desencadeadores de alguma modalidade de violência. [...] Na prevenção terciária, o enfermeiro atua quando a situação de violência contra crianças e adolescentes já ocorreu e um dos objetivos, além do tratamento, é a prevenção da recorrência" (Algeri e Souza, 2006, p. 629).
Fatores intervenientes ou de risco	09	"Uno de los factores de riesgo existentes en las familias es que los padres hayan crecido en familias en donde existió violencia. Esto los hace más vulnerables para que en un futuro reproduzcan el patrón y se conviertan en agresores o agredidos" (Piza, 2014, p. 6).

Eixos	Nº de citações	Alguns trechos ilustrativos
Controle social (família, escola, religião etc)	05	"Para compreender o complexo mesossistema família-escola e seus impactos é preciso lembrar de que a família e a escola, na condição de microssistemas, existem em interdependência. Nota-se, por exemplo, que contextos de violência intrafamiliar podem contribuir para baixo rendimento escolar, comportamentos agressivos, evasão e reprovação (Monteiro, Lima Berton e Asinelli-Luz, 2020, p. 215).
Prevenção comunitária	04	"Dessa forma, apostar apenas em policiamento localizado nas vizinhanças mais violentas terá pouco efeito na diminuição do risco potencial para as categorias de pessoas assinaladas neste texto. Ao contrário, as políticas públicas de prevenção da violência, também chamadas de *non-crime* policies por Sampson (1995), tais como promover ou incentivar a construção de redes de solidariedade na vizinhança e na família, aumentando o nível de confiança mútua e promovendo a ação coletiva dos moradores e dos familiares, até mesmo para montar grupos de discussão ou de terapia de vítimas e de agressores, podem resultar, de fato, em maior eficácia no controle deste e de outros crimes" (Zaluar, 2009, p. 23).
Prevenção situacional	04	"Prevenção situacional visa mudar as condições físicas e ambientais que nutrem o crime e a percepção de insegurança, através de desenho e planejamento urbanos melhores" (Gärtner, 2008, p. 62).
Outros (evidências, outros tipos de prevenção etc)	04	"'Prevenção criminal' é o nome genérico dado a um conjunto razoavelmente amplo de estratégias que têm como protagonistas algumas das instituições que compõem o sistema de justiça criminal. Elas são, ou podem ser, muitas e têm em comum o lugar onde estão radicadas: o aparelho estatal" (Sento-Sé, 2011, p. 33-34).
Modelo ecológico	02	Ele [O Relatório Mundial sobre Violência e Saúde, da OMS] utiliza o modelo ecológico para abordar a violência enquanto fenômeno multifacetado. Propõe abordagens de prevenção da violência a partir de quatro níveis – individual, relacional, comunitário e social – que, de fato, não são entendidos como níveis estanques, mas que, ao contrário, se sobrepõem e interferem um no outro" (Galheigo, 2008, p. 184).

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa realizada. N = 109 citações, que ultrapassam o número de artigos com menções (69), porque alguns deles citam termos que se enquadram em mais de um eixo.

Como se percebe no Quadro 1, predominam as menções sobre fatores causais ou estruturais (33 citações) e sobre os contextos de vulnerabilidade e áreas de risco (28). O primeiro eixo sugere políticas públicas mais gerais, para além da atuação policial ou judicial, e o segundo evoca intervenções mais focalizadas, que incluem as polícias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da revisão bibliográfica sobre o tema da prevenção à violência demonstram que o debate acadêmico sobre ele vem crescendo nos últimos anos, já existindo um acúmulo expressivo de trabalhos científicos. Predominam as produções publicadas em revistas das grandes áreas das Ciências Humanas e da Saúde, que são as mesmas de procedência da maioria dos autores. Os tipos de violência mais citados são: doméstica ou entre parceiros íntimos; contra a mulher ou de gênero; na escola; contra crianças, adolescentes ou jovens; e sexual. Algum tipo de pesquisa científica foi encontrado na maioria dos artigos, com predomínio dos procedimentos qualitativos, das revisões bibliográficas e dos delineamentos quantitativos descritivos.

Também se constatou que apenas 30% das publicações apresentam alguma menção sobre possíveis significados atribuídos à prevenção à violência, e somente 28% incluem o conceito entre as palavras-chave. Portanto, uma das principais lacunas encontradas é a falta de definição sobre como os autores entendem a questão. Além disso, em muitos dos artigos os resumos não esclarecem os procedimentos metodológicos empregados.

Percebe-se que as ideias subjacentes à prevenção à violência se encontram em disputa no campo acadêmico, nas agendas dos governos e no debate público sobre as estratégias estatais e societais concernentes à segurança pública em geral, e à segurança cidadã em particular. Nosso estudo procurou esclarecer alguns pontos desse debate, contudo, é necessário avançar no conhecimento das ideias, crenças e imagens subjacentes às estratégias preventivas, cuja elaboração e legitimação, inclusive no campo acadêmico, são um componente central da luta política (True et Al., 1999).

BIBLIOGRAFÍA

Algeri, Simone y Souza, Lucas M (2006). Violência contra crianças e adolescentes: um desafio no cotidiano da equipe de enfermagem. *Revista Latino-Americana de Enfermagem, 14*(4), 625-631.

Barros, Sônia C. de; Oliveira, Célia M. de; Silva, Ana Paula de S. C., Melo, Maria Fernanda de O.; Pimentel, Daniel da R. y Bonfim, Cláudia V (2021). Análise espacial dos homicídios intencionais de mulheres. *Revista da Escola de Enfermagem da USP, 55*, e03770.

Beato Filho, Cláudio; Peixoto, Betânia T. y Andrade, Mônica V (2004). Crime, oportunidade e vitimização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *19*(55), 73-90.

Brantingham, Paul J., y Faust, Frederic L (1976). A Conceptual Model of Crime Prevention. *Crime & Delinquency*, *22*(3), 284-296.

Cornelius, Tara L. y Resseguie, Nicole (2007). Primary and secondary prevention programs for dating violence: A review of the literature. *Aggression and violent behavior*, *12*(3), 364-375.

Farrington, David P (1996). The explanation and prevention of youthful offending. En Hawkins, John D. (Ed.) *Delinquency and crime: Current theories* (pp. 68–148). Cambridge University Press.

Ferreira Acosta, Daniele; Oliveira Gomes, Vera Lúcia; Fonseca, Adriana D. y Gomes, Giovana C (2015). Violência contra a mulher por parceiro íntimo: (In)visibilidade do problema. *Texto & Contexto Enfermagem, 24*(1), 121-127.

Freire, Moema D (2009). Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, *3*(5), 100-114.

Galheigo, Sandra M (2008). Terapia ocupacional, a produção do cuidado em saúde e o lugar do hospital: reflexões sobre a constituição de um campo de saber e prática. *Revista de terapia ocupacional da Universidade de São Paulo*, *19*(1), 20-28.

Gallo, Nancy E. y Molina, Astrid N (2012). Línea de base del programa Prevención de la violencia, inclusión social y empleabilidad en jóvenes. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, *10*(1), 415-426.

Garland, David (2008). *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan.

Garland, David (2020). Sociedades com elevadas taxas de delitos e cultura do controle. Em Sozzo, Máximo (org.). *Para além da cultura do controle? Debates sobre delito, pena e ordem social com David Garland* (pp. 385-413). Porto Alegre, Aspas.

Gärtner, Anika (2008). Desenho do espaço público como ferramenta para a prevenção da violência. *Revista Brasileira de Segurança Pública, 2*(1), 56-68.

Greenwood, Peter W (2005). *Changing Lives: Delinquency prevention as crime contro*l. University of Chicago Press.

Kopittke, Alberto L. W (2019). *Segurança pública baseada em evidências: a revolução das evidências na prevenção à violência no Brasil e no mundo*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Krug, Ettiene G.; Dahlberg, Linda L.; Mercy, James A.; Zwi, Anthony B. y Lozano, Rafael (2002). *World report on violence and health*. World Health Organization. https://www.who.int/publications/i/item/9241545615.

Lipton, Douglas S.; Martinson, Robert y Wilks, Judith. (1975.) *The effectiveness of correctional treatmen*t. Praeger, Nova York.

Mesquita Neto, Paulo (2006). *Análise e Propostas. Políticas municipais de segurança: problemas e soluções.* São Paulo: Fundação Friedrich.

Minayo, Maria Cecília de S. y Souza, Edinilsa Ramos de (1999). É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, *4*(1), 7-23.

Minayo, Maria Cecília de S.; Assis, Simone G. y Njaine, Kathie (2011). *Amor e violência: um paradoxo das relações de namoro e do 'ficar' entre jovens brasileiros*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Monteiro, Michele P. G.; Lima-Berton, Tatiane D. de y Asinelli-Luz, Araci (2020). As relações entre família, escola e violência à luz da teoria bioecológica. *Argumentum*, *12*(3), 211–221.

Muniz, Jaqueline y Zacchi, José M (2005). Avanços, Frustrações e Desafios para uma Política Progressista, Democrática e Efetiva de Segurança no Brasil. En Escobar, Santiago; Muniz, Jacques; Sanseviero, Rafael; Sain, Marcelo F.; Zacchi, José M.(org.). *Seguridad Ciudadana*: *Concepciones y políticas.* (pp. 85-147). Caracas: Fundação Friedrich Ebert Stiftung.

Okoli, Chitu (2019). Guia para realizar uma revisão sistemática da literatura. *Revista Eletrônica de Administração e Educação à Distância*, *9*(1), 4-23.

Organização dos Estados Americanos (OEA) (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.*

Pereira, Jordana D (2021). *As políticas penais e de segurança pública de FHC a Bolsonaro*: *Um estudo sobre rupturas e continuidades na Nova República*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.

Pick, Susan; Leenen, Iwin; Givaudan, Marta y Prado, Andrea (2010). "Yo quiero, yo puedo...Prevenir la violência": Programa breve de sensibilización sobre violencia en el noviazgo. *Salud Mental*, *33*(2), 153-160.

Piza, Manuela (2014). Estudios sobre la violencia intrafamiliar en Colombia: El tratamiento desde la perspectiva de salud física y mental. *Derecho* Público, 33, 1-15.

Ratton, José L. Apresentação (2012). Seminário Políticas Locais de Prevenção da violência. Em Oliveira, Júlia L.; Ribeiro, Mariângela y Jatobá, Edna. *A Segurança Cidadã em debate* (pp. 12-23). Recife: Ed. Provisual.

Schabbach, Letícia M (2017). A macro e a micro implementação dos Territórios de Paz em Porto Alegre. Em Lima, Luciana L. y Rodrigues, Maria Isabel A. *Campo de Públicas em ação*: *Coletânea em teoria e gestão de políticas públicas* (pp. 315-351). Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Schabbach, Letícia M (2023). David Garland e a segurança pública brasileira. *Dilemas: Revista de estudos de conflito e controle social*, v. 16, 1-25.

Sento-Sé, João T (2011). Prevenção ao crime e teoria social. *Lua Nova: Revista De Cultura e Política,* (83), 9–40.

Sherman, Lawrence W (1998). *Evidence-based policing. Ideas in American Policing*. USA/Washington DC: Policing Foundation.

Sherman, Lawrence W.; Gottfredson, Denise; Mackenzie, Doris; Eck, John; Reuter, Peter y Bushway, Shawn (1997). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. A Report to the United States Congress*. USA: National Institute of Justice.

Soares, Luiz Eduardo (2001). Notas sobre a problemática da segurança pública. *Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, *2*, 121-129.

Soares, Luiz Eduardo (2007). A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, *21*(61), 77-97.

Soares, Tâmara J.B (2019). *Políticas públicas e prevenção da violência do desenvolvimento infantil baseada em evidências: uma análise da implementação dos programas ACT e Conte comigo na cidade de Pelotas, RS*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

True, William R.; Xian, Hong; Scherrer, Jeffrey F.; Madden, Pamela A. F.; Bucholz, Kathleen; Heath, Andrew C.; Eisen, Seth A.; Lyons, Michael J.; Goldberg, Jack y Tsuang, Ming (1999). Common genetic vulnerability for nicotine and alcohol dependence in men. *Archives of General Psychiatry, 56*(7), 655-661.

United Nations on Drugs and Crime (2023). *Global Study on Homicide*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf

Van Dijk, Jan J.M. y De Waard, Jaap (1991). A two-dimensional typology of crime prevention projects: with a bibliography. *Criminal Justice Abstracts*, *23*, 483–503.

Waller, Irvin (2006). *Less Law, More Order: The Truth About Reducing Crime*. Westport, CT: Praeger Publishers.

Welsh, Brandon C. y Farrington, David P (2009). Early Developmental Prevention of Delinquency and Later Offending: Prospects and Challenges. *International Journal of Developmental Science, 3*(3), 247–259.

Welsh, Brandon C.y Farrington, David P (2011). The Benefits and Costs of Early Prevention Compared With Imprisonment. *The Prison Journal, 91*(3), 120S-137S.

Zaluar, Alba (2009). Agressão física e gênero na cidade do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *24*(71), 9-24.

ESTUDIAR EN RECLUSIÓN

Amanda Guajardo

INTRODUCCIÓN

La relación establecida entre cárcel y escuela es de larga data. Es conocida la fuerte asociación estadística que se puede observar entre enseñanza incompleta y encarcelamiento (Benavente y Melo, 2006; Kliksberg, 2002). En concordancia, el reconocimiento del importante rol que la educación formal puede jugar dentro de la intervención intrapenitenciaria se remonta también siglos atrás. En Chile, con los inicios del proceso de consolidación del Estado Nación se realizaron una serie de reformas que consideraron la inclusión del trabajo y el estudio como parte de las actividades que las personas condenadas a reclusión debían realizar. Se entendía que ellas podrían contribuir con el cambio de sus comportamientos y, a largo plazo, con la seguridad pública. Dentro de estas reformas, ambas líneas de intervención se fusionaron en una oferta de talleres de oficio (Corgini, 2021).

Ya en 1874, en el reglamento promulgado para la cárcel de Santiago, se establecía que cada recluso o reclusa debía recibir la enseñanza de la lectura, la escritura, las cuatro operaciones aritméticas, así como se les debía proporcionar buenos libros (Marabolí, Monsalve y Muena, 2013 *apud* en Corgini, 2021). Luego, en 1970, se reconoce el derecho social de cada persona a la educación y se destaca esta como instrumento para la "readaptación" de las personas privadas de libertad. Dicha visión ha condicionado que actualmente exista una

oferta educativa variada a lo largo de las cárceles del país. La mayoría de los recintos cuenta con espacios habilitados donde funcionan escuelas públicas que emplean el currículum nacional para jóvenes y adultos para que las personas privadas de libertad puedan completar su enseñanza (MINEDUC, 2016). Es así como se han conformado comunidades educativas que integran a diferentes profesionales de la educación con el fin de atender las necesidades educativas de la población encarcelada.

Comencé a ser parte de una de estas comunidades educativas el año 2014, integrándome a un liceo penal municipal que atendía a población masculina dentro de la cárcel de Colina 1, formando parte de un equipo que brindaba atención focalizada a los alumnos que presentaban dificultades para superar las exigencias del currículum implementado. Durante diez años y medio atendí, de forma individual y grupal, a una gran cantidad estudiantes de diferentes niveles, desarrollé acciones de intervención a lo largo de los semestres del año escolar; participé en actividades conjuntas con los docentes de asignatura y profesores diferenciales, conversé con ellos sobre los logros y avances de quienes fueron nuestros alumnos, así como también de los que consideramos nuestros fracasos. Conversaciones que se constituyeron en un marco propicio para reflexionar en conjunto sobre nuestras acciones, sus efectos y sus limitaciones, sobre las potencialidades de cada estudiante y sobre cómo fueron cambiando las condiciones en que debíamos desarrollar nuestra labor.

Dentro de este período laboral también realicé entrevistas a alumnos y docentes que sirvieron como base empírica para un par de trabajos académicos que presenté en diferentes instancias de educación superior como parte de mi proceso de perfeccionamiento profesional. Sumado a lo anterior, para escribir este capítulo me di a la tarea de revisar datos estadísticos en diferentes fuentes gubernamentales y solicitar información formal a dichas instituciones sobre aquellas variables de interés que no aparecían en sus páginas oficiales.

Sobre la base de toda esta información recopilada a lo largo de mi actividad profesional en intramuros como psicóloga educacional, es que me permito escribir este capítulo donde pretendo describir los cambios que observé en la forma en que las violencias fueron ganando territorio dentro del penal hasta llegar a instalarse en el colegio, afectando no solo la labor docente, sino que sobre todo, la posibilidad de sus estudiantes de participar del conocimiento construido por nuestra especie a lo largo de generaciones. Conocimiento que constituye uno de nuestros principales logros colectivos y que depende de su transmisión para preservarse y seguir modelando nuestras formas de adaptación como seres vivos (Tomasello, 2010).

DAR CLASES EN LA CÁRCEL: ESTUDIAR EN RECLUSIÓN

En las últimas décadas, lamentablemente, hemos presenciado el incremento en la cantidad, gravedad y nivel de organización de la criminalidad en nuestro continente. Chile no ha sido la excepción y, a pesar de ubicarse por debajo de otros países de la región en los índices de criminalidad, también ha experimentado cambios en el comportamiento de esta. Hemos observado, no sólo a través de las noticias, la instalación del tráfico de drogas como actividad nuclear dentro de la subcultura delictual, trasladando de forma ilegal a personas de diferentes partes del continente para cumplir con roles, tareas y ocupar rangos diferenciados dentro de un sistema jerarquizado muy bien organizado.

Obviamente, estos cambios han impactado en la composición de la población carcelaria y en sus dinámicas de interrelación. Los reportes de Gendarmería dan cuenta del aumento considerable de personas que son condenadas por este tipo de delito y de la población extranjera encarcelada en los últimos diez años. Los tiempos en que eran "los ladrones" quienes ejercían las mayores cuotas de poder dentro de los penales y los traficantes de drogas eran mirados como criminales sin ningún tipo de prestigio han quedado atrás. Esta estratificación sociológica descrita por Doris Cooper (1994) a finales del siglo pasado ha cambiado drásticamente. Al concentrar mayores cantidades de dinero y contar con redes de personas subordinadas, los traficantes han comenzado a "mandar dentro de las cárceles".

En lo que respecta al nivel educacional también se han observado cambios. Si el recluso de los años 90, en su mayoría, era un sujeto que ingresaba a cumplir su condena con la educación básica incompleta, los datos publicados hasta el año 2023 por Gendarmería de Chile nos muestran un incremento de personas que ingresan al sistema con su enseñanza formal completa. A inicios del siglo el 43,46% de los reclusos declaraba que no contaba con sus estudios básicos completos al ingresar y solo el 10% de los reclusos declaraban la educación media completa a su entrada; el año 2023 un 32,3% se encuentra en el primer caso y un 37,1% ya ingresa con la enseñanza formal completa.

A pesar de las cifras anteriores la escuela aún enfrenta una ardua tarea dentro de las cárceles. Sumando la población que se encontraba recluida el año 2023 sin haber terminado sus estudios (en los diferentes niveles, básico y medio) no encontramos con que estos sobrepasaban las 32.000 personas, lo que equivale al 55,7% de la población. Esto demuestra que la correlación negativa entre nivel educacional rendido en el medio libre y encarcelamiento se mantiene, aunque, paulatinamente, ha dejado de ser tan acentuada.

Según cifras facilitadas por la institución por vía de una carta (GENCHI, 2024a) oficial, solo alcanzaron a atenderse bajo las diferentes modalidades de enseñanza 14.775 personas durante el año citado lo que representa menos del 50% del universo potencial a intervenir. Si se considera que estudiar es un requisito impuesto reglamentariamente para postular a cualquier tipo de beneficio carcelario, los cuales se constituyen en el fin más importante para muchos reclusos que ven en ellos la vía de volver a acceder al medio libre o mejorar su situación interna a través del traslado a un mejor sector dentro del penal, no deja de llamar la atención que menos de la mitad de los internos que podrían incorporarse a la escuela lo hagan.

¿Qué situaciones son las que explican este comportamiento? Es una pregunta sobre la que se conversa constantemente en instancias de intercambio, tanto formales como informales, donde se reúnen diferentes actores del medio intrapenitenciario. Algunas de estas situaciones podrían obedecer a factores relacionados con la infraestructura, a la asignación de recursos o a procedimientos institucionales, elementos que yo no pretendo abordar en el presente trabajo porque no cuento con los datos suficientes para establecer una relación entre éstas y la cobertura educacional. A lo que sí pude acceder durante el ejercicio de mi profesión fue a la narración de una serie de eventos, significados y valoraciones que funcionaban como explicaciones elaboradas por estudiantes y docentes sobre los obstáculos que diariamente encuentran para mantener una asistencia regular a las clases y consolidar trayectorias escolares continuas.

La escuela carcelaria es una institución que funciona dentro del marco normativo de otra institución (Blazich, 2007) a la que debe subordinarse en gran medida. No será Gendarmería la que adecue sus procedimientos a las condiciones de la escuela, más bien la dinámica se da al revés. Cada año tienen lugar una serie de movimientos dentro de los penales asociados a traslados, por diferentes motivos, que interfieren en la estabilidad con que se desarrollan los procesos académicos. A lo anterior se suman situaciones en las que los alumnos reciben castigos y sanciones por distintas faltas cometidas, lo cual conlleva la correspondiente baja en la calificación de conducta y la imposibilidad de postular a un beneficio de salida durante un período de ocho meses como mínimo. Con esto, uno de los principales incentivos para asistir al colegio deja de operar. Muchos estudiantes reportaban que preferían esperar a que pasara el período de tiempo necesario para que su calificación subiera gradualmente para reincorporarse a los estudios con las exigencias que estos implicaban.

Desde fuera puede parecer una justificación débil, pero lo cierto es que en sus relatos emergía la importancia que muchos de ellos les daban a las tareas cotidianas de sobrevivencia, aseo y ocio propias de convivencia en la zona de dormitorios y talleres de labores artesanales donde podían producir artículos o brindar servicios que les generaban algunos recursos para el autosustento.

La lucha que se produce por la obtención y conservación de estos espacios fue una constante en los relatos de los estudiantes que escuché. Las peleas por los dormitorios era una acción que los nucleaba y que no podían postergar para asistir a clases. En una ocasión, conversando con un estudiante que llevaba días sin venir al Liceo, recuerdo haber resaltado la seguridad que le brindaba el espacio escolar y señalarlo como un lugar donde era posible huir de esos problemas. Nunca olvidaré la expresión del joven, que me miró con ojos comprensivos y me respondió que si bien entendía "mi forma de pensar" él no podía permitirse "estar playa en el colegio" mientras sus compañeros peleaban con armas cortopunzantes para defender su habitación. Esa vez comprendí que era muy difícil lograr que episodios tan frecuentes como ese no afectaran la asistencia y el rendimiento de los estudiantes.

En el momento en que este episodio tuvo lugar eran tiempos en que, por acuerdo tácito, los problemas internos no se resolvían dentro de los límites de la comunidad escolar. La escuela constituía una especie de territorio aparte. Como la actividad de estudio, por reglamento intrapenitenciario constituye uno de los requisitos necesarios para postular a un beneficio de salida progresiva al medio libre, los estudiantes siempre la conceptualizan como una forma de acercarse a la libertad. Era una actividad con la que cumplían, en primera instancia, para mantener su conducta en una calificación de muy buena. Por lo tanto, en la escuela no se producían los ajustes de cuentas entre internos. Para ello estaban las zonas de dormitorio.

Luego, en la escuela se sentían más cerca de la libertad por los contenidos que se trataban y las actividades que se realizaban. La escuela es un espacio que les permite participar de expresiones socialmente aceptadas y reconocidas positivamente. Tal como dice Blazich (2007), al final, es una instancia para recrear y crear contenidos simbólicos compartidos con personas, como los docentes, que no se encuentran privadas del libre desplazamiento. Entonces, lo que comienza siendo un medio para acceder a un beneficio, puede llegar a constituirse en una fuente de construcción de significados y sentidos diferenciados dentro de un medio agreste, y una fuente de gratificaciones para la yo, al margen de lo logros que ostentan dentro de su trayectoria delictiva.

Lamentablemente, el año pasado presenciamos cómo la violencia interna se desplazó hacia la escuela. Enfrentamos episodios de agresiones por problemas entre grupos que habitaban dependencias diferentes donde algunos alumnos resultaron heridos. Nos vimos forzados a solicitar la intervención del personal uniformado dentro del recinto y, posteriormente separar a la población de estudiantes en las distintas jornadas de clases según la torre que habitaban para evitar los encuentros y potenciales enfrentamientos. La violencia imperante en el interior había tomado la escuela también y, de alguna manera, nos había impuesto sus reglas de segregación. La escuela, por un tiempo, dejó de ser un lugar tranquilo para enseñar y aprender.

Al mismo tiempo tuve acceso también a testimonios que daban cuenta como otros elementos relacionados con el colegio fueron identificados y usados como instancias propicias para ejercer violencia entre pares. Me refiero a los horarios y el trayecto hacia la escuela. Como ambos conforman una rutina dentro de las actividades de los reclusos, se convirtieron en un elemento que facilitaba la predicción del comportamiento del otro y brindaban una buena oportunidad para encontrarlo. Según los relatos de los estudiantes bastaba con ver pasar a un adversario con dirección al liceo para saber el horario en que debía volver y esperarlo para enfrentarlo. Entonces, los estudiantes, que casi siempre son conscientes de los problemas que arrastran, evitan ponerse al alcance de sus rivales y comienzan a faltar a la escuela. Más de alguno me expresó: "Señorita, si yo quiero aprender, pero mi vida está primero". Como profesional nunca encontré razones para contra argumentar estas afirmaciones.

CONSIDERACIONES FINALES

La cárcel siempre ha sido un lugar donde confluyen de manera ostentosa todas las formas de violencia conocidas. Aun así, dentro de esta, el colegio constituía un espacio donde la violencia física estaba controlada y con ello, se convertía en un espacio para construir realidades distintas, diferenciadas y hasta opuestas a las que se tejen dentro de la zona de los dormitorios. Era esperable que los penales funcionaran como una caja de resonancia del avance de la criminalidad y la violencia que estamos viviendo en el continente. Estos cambios han llegado a afectar significativamente el derecho de los reclusos de acceder y participar del conocimiento construido por la especie en diferentes latitudes, invadiendo el espacio escolar y el trayecto para llegar a él. A esto se suman otros elementos como el flujo de traslados anuales y el aumento de la conflictividad interna.

Para cumplir con su objetivo, las comunidades escolares deben entrar en una disputa frontal con la violencia interna, lo que les ha enseñado que la preocupación por la seguridad no es un tema secundario, sino que un estado necesario. Mientras los recintos penales se encuentren hacinados, con una desproporción significativa entre la cantidad de reclusos y el personal de seguridad que debe encargarse de su custodia, no será posible asegurar condiciones para la consolidación de trayectorias de estudio estables, continuas y fructíferas, ni aumentar la cobertura de la intervención educacional. No se puede descansar solo en un enfoque en que se potencia el esfuerzo personal ya que, en condiciones de vida tan difíciles, son los menos aquellos miembros de los grupos que logran sobreponerse y avanzar, sobre todo si tenemos en cuenta que la población atendida arrastra las consecuencias psicobiológicas de algún tipo de vulneración y exclusión desde su infancia.

En estos momentos muchas cárceles están lejos de poder garantizar que la mayoría de los internos puedan integrarse a un espacio educacional que se encargue de la construcción de significados y relaciones positivas para su desarrollo personal. Muchos profesores manifestaron en diferentes conversaciones que lo fundamental es tener al alumno en la sala de clases, porque es con él ahí que se puede trabajar en metodologías efectivas para su aprendizaje, más allá de las peculiaridades del contexto. Aún sin problematizar aquellas visiones que pone a la educación en el lugar de un instrumento para la integración del sujeto en el sistema productivo ya establecido, o en la de un derecho que implica recibir y asimilar un producto del saber acabado, es importante que el recluso esté y esté seguro. Luego, se podrá discutir cómo transformar la escuela en un espacio para que se participe de un cúmulo de saberes socialmente aceptados, laboriosamente construidos, del que fue excluido anteriormente y que puede tener el potencial de atraerlo hacia otros ámbitos de realización personal que implican la cooperación y el reconocimiento colectivo, procesos desde los cuales pueden aportar a la transformación de realidades, sobre todo de aquellas que los afectan y nos afectan tanto.

BIBLIOGRAFÍA

Benavente, José Miguel y Melo, Emerson (2006). Determinantes Socioeconómicas de la Criminalidad en Chile durante los Noventa. Serie Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Santiago. www.econ.uchile.cl/SDT

Blazich, Gladis (2007). La educación en contextos de encierro. *Revista Iberoamericana de educación,* 44 (1), 61-71.

Corgini, Francisca. (2021) La reinserción social y el sentido de la escuela en el contexto carcelario. [Tesis presentada para optar al grado de Profesora en Educación Media con mención en Historia y Geografía. Departamento de Estudios Pedagógicos]. Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile.

Cooper, Doris (1994). *Delincuencia común en Chile.* Santiago de Chile: LOM ediciones.

Gendarmería de Chile (2024a). Carta 890. OIRS. Santiago de Chile.

Kliksberg, Bernardo (2002). El crecimiento de la criminalidad en América Latina: un tema urgente. *Multiciencias,* 2(2), 85-91.

Ministerio de Educación (2016-2018). Educación para la Libertad. Propuesta de mejoramiento de la calidad y pertinencia de los procesos pedagógicos para establecimientos educacionales en contextos de encierro. https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/2416/mono-1044.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tomasello, Michael (2010). *¿Por qué cooperamos?* Buenos Aires: Katz editores.

A GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO CEARÁ-BRASIL: ENTRE DINÂMICAS CRIMINAIS, CRISES E "TIPOS IDEAIS"

Glaucíria Mota Brasil y Lara Abreu Cruz

INTRODUÇÃO

A realidade vivenciada pela maioria da população no Brasil tem sido marcada pelo aumento das Mortes Violentas Intencionais (MVI), as quais atingiram seu ápice em 2017, quando a taxa chegou a 30,9 mortes para cada 100 mil habitantes, conforme dados apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) (Lima, Bueno e Alcadipani, 2021). Ainda segundo o Fórum, os dois anos posteriores, 2018 e 2019, registraram redução da taxa, porém em 2020, em plena pandemia, as MVI voltaram a crescer no país, evidenciando como as estratégias usadas pelo sistema de justiça criminal brasileiro (polícias, justiça e sistema penitenciário) têm se mostrado ineficazes frente ao crescimento da criminalidade e da violência letal em consequência, especialmente, da atuação dos grupos criminosos e suas facções. Por isso, temos nos perguntado o porquê?

Primeiro, entendemos que a política de guerra às drogas adotada pelos governos brasileiros utiliza as polícias como instrumento de enfrentamento não apenas aos grupos e organizações do tráfico de drogas, mas também aos pequenos varejistas do tráfico e seus usuários. Nesse contexto, é preciso entender que o processo de redemocratização do Brasil não significou mudança nas suas estruturas de poder, especialmente das polícias, embora a política de segurança pública tenha incorporado o paradigma da cidadania com a Constituição

Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã. Isso se deve ao fato de os governos, que se revezaram no poder pós-regime civil-militar, terem mantido intocada a autonomia de funcionamento das estruturas de poder das polícias, como se essas fossem neutras e prontas a servir à democracia.

O processo de redemocratização que culmina com a Constituição de 1988 subestimou o legado autoritário desses dispositivos de poder e, ainda hoje, persiste o que Zaluar (2007, p. 40) denominou "democratização inacabada", já que "houve poucas reformas no sistema de Justiça e, principalmente, quase nenhuma mudança nas práticas policiais no que diz respeito aos pobres" perpetuando o mesmo *modus operandi* da ditadura. Não por acaso, as polícias brasileiras têm sido continuamente denunciadas por graves violações de direitos humanos e cidadania em decorrência do uso desmedido da força, abusos de poder e violências letais. Essas práticas são marcadas por abordagens seletivas e discriminatórias às populações negras e pobres das periferias urbanas.

Em segundo lugar, a opção pela política do encarceramento em massa fez com que os governos, pós-redemocratização caíssem numa armadilha, permitindo a organização e a proliferação de facções criminosas no interior do sistema prisional e, posteriormente, a expansão destas facções para estados que antes não enfrentavam disputas territoriais pelo mercado e pelas rotas nacionais e internacionais do tráfico de droga e armas. Esse fenômeno ficou conhecido como a "nordestinação" do crime e da violência letal.

Além disso, o foco dos investimentos em políticas e aparatos repressivos na guerra contra o tráfico não tem impactado no próprio circuito das drogas, pois o consumo nos mercados ilícitos permanece elevado. Paralelamente, traficantes e/ou milícias expandem seus negócios por meio de redes de poder, tanto no interior dos presídios quanto nos territórios onde se instalam, impondo às populações mais vulneráveis o contato com o varejo de drogas e a oferta de serviços ilegais, como fornecimento de gás, água, transportes alternativos, sinal de operadoras de internet e energia elétrica por meio dos "gatos".

Para garantir e ampliar seus negócios, as facções impõem um "estado de exceção do crime" com "regras e códigos" de convivência entre moradores. Os mais conhecidos são o "toque de recolher", a "lei do silêncio" e avisos pichados nos muros, como "tire o capacete", "baixe os vidros", "ligue a luz de dentro do carro". Ignorar tais normas pode significar a morte. Nesse cenário, ocorrem mortes com requintes de crueldade na periferia de Fortaleza e região metropolitana, praticadas por integrantes de facções criminosas – ações que rompem com a própria condição de humanidade de vítimas, agressores e mortos.

Não podemos esquecer que o Estado brasileiro carrega responsabilidade histórica ao negligenciar políticas públicas de assistência social, saúde, habitação, educação, cultura, esporte, lazer, e geração de emprego para as populações vulneráveis - especialmente jovens recrutados por organizações criminosas - das periferias. Esses territórios convivem simultaneamente com execuções brutais e a ausência de saneamento básico, limpeza, iluminação pública, postos de saúde, escolas, espaços de lazer e cultura, carecendo de condições mínimas de dignidade e cidadania.

No Ceará, estado localizado no nordeste do Brasil, o recrudescimento da criminalidade impacta diretamente na elevação dos homicídios. Em 2017, o Estado ficou em primeiro lugar no índice de assassinatos da região (FBSP, 2017). Diante desse contexto, temos nos questionado o que tem sido feito pelos governos estaduais no Ceará, na última década, frente às crises vivenciadas pela área da segurança pública? Que políticas públicas foram implementadas por esses governos? Como tem se elaborado e operado a gestão das políticas de segurança pública em contextos de altos índices de criminalidade e violência urbana a partir de novas experiências?

Para responder a essas questões, delimitamos como objeto de pesquisa os modelos – ou tipos ideais - de gestão das políticas públicas de segurança voltadas à redução e controle da criminalidade e violência urbana, tendo como ferramenta de compreensão e análise o conceito epistemológico weberiano de "tipo ideal" ou "tipo puro". Segundo Weber (1999), o "tipo ideal" ou "tipo puro" é um constructo que possibilita ao pesquisador, a partir de um recorte da realidade, compreender seu objeto de pesquisa de forma mais ampla. O tipo ideal é a expressão-chave da metodologia weberiana em que a palavra "ideal" não diz respeito a quaisquer espécies de avaliações; uma vez que por meio de objetivos analíticos de compreensão, podemos construir tipos ideais de líderes políticos, religiosos e até de prostitutas e, por que não de chefes de facções? A expressão não quer dizer que políticos, religiosos, prostitutas ou criminosos sejam exemplos ou devam ser imitados como referências de algum modo de vida a ser seguido (Weber, 1982). É, na verdade, um modelo de análise da realidade, em que o pesquisador analisa a situação concreta pesquisada (tipo real) de acordo com a sua proximidade ou afastamento em relação ao tipo ideal correspondente (Cavalcanti, 1977; Domingues, 2000).

No caso em questão, busca-se conhecer as ações governamentais que criam e implementam modelos ou tipos de políticas de segurança pública no enfrentamento da criminalidade letal no Ceará. O que nos interessa é compreender como as gestões governamentais elaboram e operam essas políticas, identificando-as como tipos ideais,

considerando as experiências, algumas vezes, exitosas, tanto nacionais como internacionais. O universo de estudo é a gestão de governos estaduais na implementação de suas políticas de segurança ou "tipos ideais", e o lócus da pesquisa é o Ceará. Para isso, foi realizado um estudo sobre os modelos de políticas implementadas na área da segurança pública nos Governos Cid Gomes (2007-2010; 2011-2014) e Camilo Santana (2015-2018), que configuram políticas de continuidade na segurança pública do Ceará; uma vez que não há rupturas no setor de segurança, mas sim a identificação de uma mesma matriz teórico-política entre esses dois governos.

OS GOVERNOS CID GOMES: DA POLÍCIA DA BOA VIZINHANÇA À POLÍCIA DO PRONTO ENFRENTAMENTO

O candidato Cid Gomes elegeu-se pela primeira vez ao Governo do Ceará, nas eleições de 2006, assim como outros governadores do Nordeste, sob o *marketing* das propostas de implementação do "policiamento comunitário" ou "policiamento de proximidade" com a população, com o objetivo de reestruturar as polícias militares e civis e, especialmente, enfrentar os índices de criminalidade que já incomodavam a região. Após as eleições, o então governador Cid Gomes (2007-2010), seguindo o contexto regional, criou um modelo de policiamento, com "feições comunitárias", adotando algumas estratégias do policiamento comunitário, como rondas diárias nos bairros, visitas a residências, comércios, escolas, empresas e outros. O modelo ficou conhecido como Programa "Ronda do Quarteirão" (RQ).

Sob o *slogan* "a polícia da boa vizinhança", o RQ inaugurou, no Estado do Ceará, o "modelo da cordialidade que se expressa nos gestos, na fala e no corpo dos policiais" (Sousa, 2008, p. 59). O programa foi concebido para se diferenciar do policiamento tradicional em vários aspectos: fardamento desenhado por estilista, uso de viaturas modernas e luxuosas da marca *Hilux*, armamentos, equipamentos, tecnologias mais avançadas e, sobretudo, uma forma mais próxima de se relacionar com a população. O objetivo do Governo Estadual era construir uma nova imagem da polícia, distinta do modelo tradicional vigente no Estado.

A criação dessa modalidade de policiamento, considerada por alguns como inovadora e ousada, posicionou-se, desde o início, como contraponto ao policiamento tradicional, considerado pelo governo como "incapaz de proporcionar segurança às populações de Fortaleza e Região Metropolitana" (Ronda do Quarteirão, 2008, p. 12). Embora tenha obtido apoio popular imediato, o RQ gerou resistências internas,

especialmente dentro da própria corporação policial, no caso a Polícia Militar do Ceará (PMCE). Sousa (2008) relata uma onda de rejeição e sabotagem por parte de policiais militares que realizavam o policiamento tradicional, tanto praças quanto oficiais, que utilizavam jargões depreciativos ao se referirem aos policiais do Ronda como "policiais de enfeite", "os homens do governador" e "programa para espantar *bebinho*".

Entendemos que uma conjugação de fatores durante a implementação do RQ contribuiu para a sua rejeição interna. A ideia de colocar o RQ sob a tutela da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) e não sob o comando da PMCE, fez com que muitos policiais entendessem que, apesar de executado por policiais militares, o programa não era um agrupamento originário da corporação. Além disso, os recursos financeiros destinados ao RQ eram elevados, superando o investimento em outras áreas da segurança pública do Estado. Esses benefícios estavam na frota de carros *Hylux*, usados pelo Ronda, e na tecnologia disponibilizada nestes veículos, como computadores de bordo, rádios comunicadores, câmaras internas e externas e óculos de visão noturna; uso de pistolas ponto 40, coletes e algemas mais modernos, celulares pagos para receber e fazer ligações, e, principalmente, salários diferenciados, já que concurso público passou a exigir nível médio completo, elevando o grau de conhecimento dos candidatos selecionados.

Nesse contexto de experiências vivenciadas pelo Estado com atividades do "policiamento comunitário" chamou atenção a total ausência dos Conselhos Comunitários ou Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS). Isso pode ter ocorrido porque, na era Cid Gomes, os gestores da segurança não conseguiram estabelecer canais de aproximação com esses conselhos ou os ignoraram devido à forte ligação – até mesmo paternal – que estes mantinham com a política de segurança dos governos Tasso Jereissati (1995-1998; 1999-2002) (Almeida e Brasil, 2004). Por outro lado, apesar da promessa cumprida de reativação do Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSESP), criado em 1993, no Governo Ciro Gomes e tendo funcionado apenas seis meses, a atuação do órgão frustrou movimentos sociais e de direitos humanos. Esperava-se que fosse um órgão fiscalizador e proponente da política estadual de segurança pública, mas foi considerado "chapa branca" pelo alinhamento ao governo Cid Gomes.

Apesar dos problemas vivenciados na sua implantação, como o tempo reduzido de formação para a primeira turma e as cobranças da imprensa, o RQ foi recebido com apoio da população. O impacto no policiamento dos bairros aumentou a aprovação do

programa. Porém, ao final do primeiro mandato de Cid Gomes, o Ronda perdeu prestígio e espaço na agenda da segurança pública devido a erros de gestão e ao envolvimento de cerca de 10% do efetivo em denúncias de agressões, estupros, execuções, abusos de poder, invasão de domicílios, dano ao patrimônio público e erros letais em abordagens policiais – justamente práticas associadas à polícia tradicional que o RQ pretendia superar. Além disso, havia disputas internas na PMCE entre defensores do policiamento de proximidade e partidários do modelo tradicional, mais repressivo que preventivo e, portanto, reativo e ostensivo.

Nesse contexto de disputas entre modelos ou "tipos ideais" na área da segurança pública e diante de uma série de acontecimentos paralelos, o modelo tradicional acabou prevalecendo. O governador Cid Gomes adotou uma virada conservadora na sua política de segurança, entregando o seu comando a setores da PM mais identificados com o policiamento ostensivo e repressivo. Essa mudança redefiniu a atuação do Ronda do Quarteirão, submetendo-o ao Policiamento Ostensivo Geral (POG) da PMCE.

Assim, em seu segundo mandato, o Governo Cid Gomes (2011-2014) deu uma "meia volta volver" na política estadual de segurança pública, anunciando mudanças e estratégias de ação mais alinhadas ao modelo ostensivo repressivo. A primeira dessas mudanças foi nomear um coronel da PMCE para a SSPDS; e a segunda foi o destaque dado na política estadual de segurança pública ao então grupo de elite da PMCE, denominado Rondas de Ações Intensivas e Ostensivas (RAIO), considerado "a menina dos olhos" do modelo tradicional, que passou a ocupar espaço de visibilidade que antes pertencia ao Ronda do Quarteirão – iniciando o declínio deste.

É no primeiro Governo Camilo Santana (2015-2018), aliado e sucessor de Cid Gomes, que o RAIO é transformado no Batalhão de Rondas de Ações Intensivas e Ostensivas (BPRaio) da PMCE. Essa transformação ocorreu porque os gestores consideraram que o RAIO havia se consolidado na política estadual de segurança pública como modelo de policiamento ostensivo/repressivo eficiente, responsável por realizar uma "repressão qualificada". Ao mesmo tempo, sua presença, principalmente, em áreas pobres e vulneráveis situadas em territórios conflagrados por disputas entre facções criminosas, gerou "sensação de segurança" e aprovação popular, conforme estudos de Moreira (2013) – embora os índices de criminalidade e violência letal continuassem a crescer, tanto nesses territórios quanto no estado como um todo.

GOVERNO CAMILO SANTANA: ENTRE O MODELO DA GUERRA E A PACIFICAÇÃO NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA

Diante do fracasso do Ronda do Quarteirão (RQ), o RAIO tornou-se "a bola da vez" num contexto em que a segurança pública era o tema central das eleições de 2014. A expansão do RAIO para todo Ceará tornou-se a principal bandeira dos candidatos ao governo, tanto à esquerda como à direita, no segundo turno das eleições. O crime, antes concentrado nas grandes cidades, havia migrado para pequenos municípios e localidades do interior, sobretudo nos municípios cearenses que fazem fronteira com Pernambuco, Rio Grande do Norte e os da Região Norte (Waiselfisz, 2016).

Para a segurança pública, o governador eleito em 2014, Camilo Santana, não apresentou um programa do "tipo ideal" com ações inovadoras, como ocorreu com o seu antecessor. A "novidade" de sua campanha foi a política de expansão do RAIO para todo o estado, substituindo o RQ. Com isso, a política estadual de segurança reformulou seu "tipo ideal" priorizando ações de "repressão qualificada" e relegando a segundo plano as ações preventivas e de policiamento de proximidade. Assim, entendemos que com a substituição do RQ pelo RAIO, a política estadual de segurança pública reformula seu "tipo ideal" ao destacar as ações de "repressão qualificada" e deixando, em segundo plano, as ações de prevenção orientadas pelos princípios do policiamento de proximidade.

Nesse novo contexto, há questões que merecem compreensões mais densas. Primeiro, em relação ao policiamento denominado de "ostensivo e repressivo qualificado", que tem no RAIO sua estrela maior, não se pode ignorar que suas ações se tornaram mais frequentes e intensas nas periferias da cidade, onde moram as populações mais pobres e vulneráveis; assim como essas ações têm se caracterizado mais pela dureza de suas abordagens, pela discriminação e filtragem racial junto a essas populações. Práticas que se assemelham a práticas policiais de um estado de exceção (Sá, 2010; Paiva, 2014; Santiago, 2015; Brasil, Santiago e Brandão, 2020).

Segundo, observa-se que as mesmas ações que podem proporcionar insegurança também podem proporcionar "sensação de segurança", como se pode averiguar nos depoimentos de moradores que residem nesses territórios para pesquisas acadêmicas, e para a grande mídia, mídias sociais e outros (Moreira, 2013; Brasil, Santiago, Brandão, 2020). São questões paradoxais! Como compreender o fato de que dispositivos de segurança pública, como a polícia, façam uso de práticas violadoras de direitos em abordagens discricionárias que se assemelham às práticas de exceção impostas por grupos e facções

criminosas às populações desses territórios e ao mesmo tempo, suas ações (como é o caso do RAIO) são classificadas como ações de proteção estatal contra a insegurança vivenciada por grande parte dessa população nos territórios conflagrados pelo crime?

O Governo Camilo Santana iniciou-se, portanto, com um alerta: índices crescentes de violência letal herdados do antecessor e agravados pelo fim do "pacto de paz" estabelecido pelas facções e grupos criminosos, nos presídios e extensivo aos territórios, pelas disputas do mercado de drogas e de armas nos territórios já conflagrados pelo crime no estado. Em 2017, o Ceará registrou o maior número de assassinatos de sua história, somado a uma relação tensa entre governo e forças policiais.

Ao mesmo tempo em que expande o modelo da guerra por meio das ações do RAIO, o governador Camilo Santana, apresenta um plano de governo denominado "Os 7 Cearás", que contemplava diferentes áreas estratégicas de demandas sociais: o **Ceará da Gestão Democrática por Resultado** (Planejamento Participativo; Gestão Pública; Economia e Finanças); o **Ceará Saudável** (Saúde; Esporte; Saneamento); o **Ceará Acolhedor** (Gestão de Pessoas; Assistência Social (SUAS); Política Habitacional; Políticas de Inclusão; Política sobre Drogas, Direitos Humanos); o **Ceará de Oportunidades** (Indústria; Comércio; Empreendedorismo; Turismo; Nova Economia; Trabalho e Renda; Agricultura Familiar; Reforma Agrária; Agronegócio; Artesanato); o **Ceará do Conhecimento** (Educação; Cultura; Ciência; Tecnologia); o **Ceará Sustentável** (Recursos Hídricos; Meio Ambiente; Infraestrutura; Energia); e o **Ceará Pacífico** (Segurança Pública; Política sobre Drogas; Desenvolvimento Urbano; Justiça; Direitos Humanos) (Governo do Estado do Ceará, 2014).

A CRIAÇÃO DO "PACTO POR UM CEARÁ PACÍFICO"

Ao assumir o governo em 2015, Camilo Santana cumpriu a promessa de expandir o RAIO e, ao mesmo tempo, lançou o projeto "Pacto por um Ceará Pacífico", sob a orientação e chancela do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), como ação intersetorial de prevenção social e segurança. O objetivo era construir uma cultura de paz em todo o território cearense, integrando políticas públicas e atuação interinstitucional das três esferas de poder – estadual, municipal e federal – para o tratamento multifocal do fenômeno da violência não mais compreendido como um problema meramente policial.

O ponto de partida era a implantação das Unidades Integradas de Segurança (UNISEGs), que reuniriam Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar em áreas circunscricionais

comuns. A medida buscava reduzir o tamanho das áreas de atuação desses dispositivos de segurança pública, promover a unidade de comando e integrar a atuação policial a políticas públicas de outras secretarias e órgãos governamentais. Com isso, as UNISEGs têm as suas ações alinhadas a um conjunto de atividades que envolvem outras secretarias de governo e outros órgãos estaduais que atuam no território em parceria e cooperação com os órgãos de segurança pública.

As áreas circunscricionais das UNISEGs foram definidas considerando densidade populacional e a mancha criminal dos territórios. A proposta era instalar 25 unidades em Fortaleza, mas, em quase quatro anos, apenas seis na capital e uma em Sobral foram inauguradas – e a maioria funciona parcialmente. Apenas o território Vicente Pinzón, piloto do projeto, apresentou resultados mais consistentes. Em algumas comunidades, a população não se mostrou receptiva, mas descrente e resistente em aceitar as propostas do "Ceará Pacífico".

Em todo esse processo, três fatores ajudam a entender e explicar as resistências e atrasos na implantação do Pacto. O primeiro fator diz respeito à **coordenação política** do Pacto delegada pelo governador Camilo Santana à vice-governadora, Izolda Cela. A simbologia desse gesto pode explicar, de certa maneira, a lentidão no processo de envolvimento dos gestores públicos na execução direta das ações e políticas que garantem a implementação do Pacto, porque, quer queiramos ou não, a coordenação de um programa e/ou políticas pelo principal gestor público do estado tem uma representação significativa no imaginário político-institucional e popular, diferentemente de delegar essa tarefa, tida como fundamental para a área das políticas de segurança, a uma gestora mulher, não importando se a vice-governadora do estado. Embora o *establishment* governamental dificilmente reconheça a existência de resistências à indicação de Izolda Cela, as análises de Moura (2024) mostraram o contrário.

O segundo fator é marcado pelo **descompasso operacional**, entre o que propõe o Pacto e como a polícia, especialmente a militar, age nos territórios. Isso significa que a proposta civilizatória do Pacto, que, embora represente uma proposta integradora, mediada por relações de aproximação e não por violência entre os diferentes atores sociais e institucionais, não conseguiu uniformizar o *modus operandi* das abordagens policiais dentro e fora dos territórios. Efetivos do Policiamento Operacional Geral (POG), a exemplo do RAIO, seguem o receituário tradicional de abordagens discricionárias marcadas pela violência e violação de direitos.

O terceiro fator refere-se às **limitações financeiras do Pacto** para se autogerir, pois não contava prontamente com aportes do Governo Federal, que vivenciou crises na economia e na política. Assim, a maioria dos recursos acabou vindo do tesouro estadual (em Fortaleza, o município contribuiu apesar das limitações), o que tem dificultado a implementação do Pacto e das suas ações de infraestrutura como iluminação elétrica, coleta de lixo, construção de equipamentos de educação, saúde, lazer e esporte, moradias populares, urbanização, saneamento e pavimentação de ruas, entre outras. Existem, portanto, dificuldades em integrar políticas setoriais municipais, estaduais; assim como a procrastinação nas obras de infraestrutura nos territórios; uma vez que estas tanto podem depender de recursos municipais, estaduais como federais.

Percebemos que a lentidão na implantação das UNISEGs contrasta com a rapidez da expansão do RAIO, pois em todo esse processo existe uma divisão nítida entre o que podemos qualificar de políticas/ações de baixa e alta complexidade. Podemos dizer que o lançamento do "Pacto por um Ceará Pacífico" foi um diferencial como proposta política de alta complexidade porque se apresentava como política pública de segurança que tinha como proposta desenvolver ações mais preventivas do que repressivas, por meio de atividades integradas de políticas públicas setoriais (estaduais, municipais e da União), em territórios com elevados índices de criminalidade e violência letal. Já o RAIO é o executor precípuo de uma política de segurança de baixa complexidade, mas com alto poder performático na execução de suas "ações ostensivas repressivas qualificadas" como agrupamento policial militar de pronto atendimento e que integra o Policiamento Ostensivo Geral da PMCE.

Por fim, é preciso destacar como ainda mais problemático nesse contexto o fato de o Brasil não ter na época um Plano Nacional de Segurança Pública que orientasse as ações dos governos estaduais nessa área. Embora o Planalto (no governo Temer) tenha até anunciado um Plano Nacional, este não passou de linhas gerais retiradas de planos anteriores, sem ter, concretamente, orientado as políticas de segurança pública dos estados. A maioria dos estados brasileiros ainda vivencia uma realidade caótica frente às recorrentes crises do sistema criminal de justiça (policiais, sistema penitenciário e justiça) e o Ceará, como a maioria, tem experienciado a falência desses sistemas, e as crises cíclicas têm impactado diretamente na área da segurança pública. Nesse cenário pouco animador, a pergunta-chave é: o que pode ser feito para barrar as crises recorrentes?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se observa é um abismo entre os resultados das ações já implementadas na área da segurança pública e as políticas anunciadas pelo então Governo Camilo Santana, uma vez que os resultados destas foram pífios frente ao avanço do crime e da violência nos territórios conflagrados, por meio das guerras e disputas entre grupos e facções criminosas, pelo domínio e manutenção do mercado de drogas e armas – fatores que têm levado à explosão dos homicídios no Estado.

Mesmo que a gestão Camilo Santana (2015-2018) tivesse obtido os recursos necessários para implementar o Pacto nos territórios, ainda enfrentaria inúmeros problemas. O primeiro foi o colapso do sistema prisional estadual - uma máquina de moer corpos -, já que os conflitos e disputas de facções iniciados dentro dos presídios extrapolam seus muros. Soma-se a estrutura arcaica, dispendiosa e morosa do Poder Judiciário, incapaz de responder com celeridade à demanda gerada pelo aumento da criminalidade; e a Polícia Civil, com efetivo reduzido para investigar todos os casos demandados. São desafios históricos, sem solução a curto prazo.

As condições para a efetivação do "Pacto por um Ceará Pacífico" não parecem favoráveis no curto prazo. O primeiro Governo Camilo Santana ofereceu à população, em termos de "política de segurança pública", a ampliação do RAIO, aumentando a presença ostensiva e repressiva da polícia nas periferias conflagradas. Este trouxe a "sensação de segurança" a comunidades que convivem diariamente com a (in)segurança e o medo, e sua chegada foi aplaudida por moradores de áreas dominadas pela criminalidade violenta e com baixa presença do Estado e de serviços públicos.

Nesse cenário, o que poderíamos esperar da política estadual de segurança pública? É preciso lembrar que, no Brasil, as mudanças ou reformas no sistema de justiça criminal e segurança sempre foram impulsionadas por crises. Os dispositivos de segurança funcionam, sobretudo, como respostas pontuais dos governos aos reclamos da sociedade civil e às denúncias de organismos nacionais e internacionais de direitos humanos. O mais grave é que a maioria dos planos e programas de segurança pública pós-redemocratização não teve continuidade, e os governos frequentemente parecem começar do zero. No Ceará, não é diferente: crises herdadas e erros passados não impediram que novas gestões repetissem os mesmos equívocos e um deles é ignorar o passado e pensar que está inventando a roda.

O enfrentamento do crescimento contínuo da criminalidade e dos altos índices de homicídios, especialmente entre jovens, do sexo

masculino, pobres, negros e moradores dos territórios conflagrados pelo crime, não será possível sem ampliar o alcance do "Pacto por um Ceará Pacífico" no estado; e este, pela sua complexidade, é um plano para muitos governos. Também não basta que o RAIO ou grupos congêneres da PMCE sigam realizando prisões e apreensões em operações "ostensivas repressivas qualificadas", pois o impacto dessas ações não tem se refletido na redução das elevadas taxas de homicídios e de crimes de maior complexidade, como o tráfico de drogas e armas. A reconfiguração do narcotráfico na América Latina e no eixo Rio-São Paulo transformou as regiões Centro-Oeste e Norte-Nordeste em corredores estratégicos do tráfico, colocando o Ceará, por sua posição geográfica, como grande escoadouro da produção ilícita de drogas para os mercados compradores.

Outro ponto crítico é o processo de investigação e de inteligência policial, que precisa ser tratado como política pública, com reformas, planejamentos, etapas, política de pessoal, carreira, remuneração, condições de trabalho e saúde, eficiência e, no caso mais específico do fazer polícia: investigação e inteligência são condições *sine qua non* (Brasil, 2004). Desta maneira, não basta ter grande contingente de policiais para fazer o serviço da ponta e de pronto atendimento, como tem sido o caso do RAIO, se esses policiais não estão integrados ao processo investigativo. Isso ocorre tanto pela diferença constitucional entre a função da Polícia Militar e da Polícia Civil quanto pela ausência de integração entre as corporações, que, além de não realizarem o ciclo completo da atividade policial, enfrentam dificuldades históricas de cooperação.

A inteligência policial não depende apenas de saber operar modernos dispositivos tecnológicos e informacionais, mas, sobretudo de como são usados os protocolos de atividades no exercício profissional de cooperação e integração das forças policiais, assim como estas forças se relacionam com setores da sociedade. O que isso quer dizer? No caso do Ceará, isso significa que conter as matanças não se resume a identificar grupos e facções criminosas que disputam territórios e mercados consumidores locais, nacionais e internacionais. Estas soluções envolvem sobretudo a capacidade orgânica e técnica das competências investigativas das suas polícias na identificação e análise de como os grupos criminosos locais se organizam e se relacionam com redes criminosas transnacionais e internacionais. Essas informações, quando compartilhadas e qualificadas, têm o poder de impactar na cadeia de comando do crime e consequentemente na redução dos homicídios. É, portanto, a inteligência policial integrada capaz de operar uma gestão mais propositiva e preventiva e, não apenas reativa na área das políticas de segurança pública.

No Brasil, as políticas de contenção e enfrentamento da criminalidade e da violência letal não acompanham, como deveriam, a racionalidade da dinâmica e organicidade dos grupos e facções criminosas que disputam o mercado local e internacional do tráfico de drogas, armas e seres humanos, porque é disso que também se trata. No Ceará, essa problemática é antiga e foi deitando seus tentáculos à sombra de políticas eleitorais que não priorizaram a qualificação dos profissionais do sistema de segurança e justiça criminal (polícias, sistema penitenciário e justiça), nem investiram em políticas continuadas e integradas entre os níveis municipal, estadual e federal, articuladas com a sociedade civil.

Desde a redemocratização, as políticas de segurança no Ceará têm sido marcadas pelo caráter reativo, pontual e emergencial, mesmo quando se propuseram a implementar políticas moralizadoras, modernizadoras e de integração, com feições mais preventivas que repressivas e de aproximação com a população, como no caso dos Distritos-Modelo nos Governos Tasso Jereissati, do Ronda do Quarteirão com Cid Gomes, e com Camilo Santana, o Pacto por um Ceará Pacífico. Estas iniciativas não romperam com o caráter imediatista e temporal das políticas governamentais que acabaram, de certa maneira, obrigando gestores públicos a lançar mão dos velhos modelos ostensivo-repressivo das polícias estaduais, no enfrentamento da violência urbana, como se estes fossem suas tábuas de salvação quando não foram e continuam não sendo.

Por fim, se o governo do Ceará e os gestores da área da segurança pública insistirem nas velhas soluções, o estado poderá enfrentar uma "nova territorialização", em que estratégias típicas do estado de exceção se expandem dos territórios dos "sujeitos matáveis" para os territórios sagrados dos "sujeitos não matáveis".

BIBLIOGRAFÍA

Almeida, Rosemary Oliveira; Brasil, Glaucíria Mota (2004). Polícia e comunidade. In: César Barreira. (Org.). *Questão de Segurança: Políticas Governamentais e Práticas Policiais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Brasil, Glaucíria Mota; Santiago, Érica Maria; Brandão, Marcílio Dantas (2020). A banalidade da violência policial contra jovens pobres, pretos e periféricos na cidade de Fortaleza. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 13(1),169-193.

Cavalcanti, Marly (1997). *Uma análise metodológica da teoria das organizações*. [Dissertação de Mestrado em Administração]. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Ceará. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (2008). *Programa Ronda do Quarteirão*. Mimeo. Ceará: SSPDS.

Domingues, José Maurício (2000). A cidade: racionalização e liberdade em Max Weber. In: Souza, Jessé (Org.). *A atualidade de Max Weber*. Brasília: Ed. UNB.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP] (2017). *11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 2017.* São Paulo: FBSP.

Governo do Estado do Ceará (2014). Os 7 Cearás: propostas para o Plano de Governo (2015-2018). https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/2014-Os7Cearas.pdf

Lima, Renato Sérgio; Bueno, Samira; Alcadipani, Marcelo (2021). A evolução das mortes violentas intencionais no Brasil. In: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*. São Paulo: FBSP.

Moreira, Marcus Giovani Ribeiro (2013). *Aqui o RAIO sempre cai no mesmo lugar: percepções da comunidade do Lagamar em Fortaleza-CE sobre as práticas de suspeição e abordagem do Ronda de Ações Intensivas e Ostensivas (RAIO)*. [Dissertação de Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Planejamento]. Universidade Estadual do Ceará.

Moura, Ricardo (25 de julho de 2022). Izolda e o desafio do machismo na segurança pública. https://mais.opovo.com.br/jornal/cidades/2022/07/25/izolda-e-o-desafio-do-machismo-na-seguranca-publica.html.

Paiva, Luiz Fábio Silva (2014). *Contingências da violência em um território estigmatizado*. Campinas (SP): Pontes Editores.

Sá, Leonardo Damasceno de (2010). *Guerra, Mundão e Consideração. Uma etnografia das relações sociais dos jovens no Serviluz*. [Tese de Doutorado em Sociologia]. Universidade Federal do Ceará.

Santiago, Érica (2015). *Juventude e segurança pública: abordagens policiais aos jovens moradores de territórios estigmatizados*. [Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Trabalho e Questão Social]. Universidade Estadual do Ceará.

Sousa, Emanuel Bruno Lopes de (2008). *Ronda do Quarteirão: um "acontecimento" na política de segurança pública?* [Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade]. Universidade Estadual do Ceará.

Waiselfisz, Jacob Júlio (2016). *Mapa da Violência 2016. Homicídios por armas de fogo no Brasil.* Brasília: Ministério da Justiça, Instituto Sangari.

Weber, Max (1982). *Ensaios de sociologia*. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar.

Weber, Max (1999). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB.

Zaluar, Alba (2007). Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. *Estudos Avançados*, *21*(61), 31-49.

POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA: ¿PROTECCIÓN O DERIVA AUTORITARIA?

Julio Solís Moreira

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, Centroamérica ha enfrentado graves desafíos de seguridad ciudadana. Ante el aumento pronunciado de homicidios vinculados al crimen organizado, las pandillas y el narcotráfico, países como Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica han implementado políticas nacionales de seguridad para proteger a la población. Estas políticas – muchas bajo etiquetas de "seguridad democrática" o "seguridad ciudadana" – buscan equilibrar la doctrina de la seguridad con el respeto a los derechos humanos. No obstante, el debate persiste: ¿están estas políticas verdaderamente orientadas a los derechos y las libertades de las personas o están derivando hacia prácticas reactivas en nombre de la seguridad y la protección? La pregunta cobra relevancia al observar que, mientras algunas estrategias integrales han logrado reducciones importantes de delitos como los homicidios, también han emergido medidas drásticas (estados de excepción, militarización policial, leyes punitivas) que suscitan preocupaciones sobre la erosión de la democracia y los derechos fundamentales.

Este documento analiza comparativamente la evolución de las políticas públicas de seguridad en Centroamérica, contrastando sus enfoques declarativos (discursivos) con sus dimensiones pragmáticas, es decir, los mecanismos operativos, recursos implementados y resultados tangibles. Se examinan los marcos interpretativos que las sustentan, las diferencias y similitudes entre países, el peso relativo de la

prevención y la represión en cada caso, y la presencia de indicadores de una deriva autoritaria. La discusión se sustenta en documentos institucionales y lineamientos de política, incluyendo planes nacionales de seguridad, estrategias de intervención, análisis institucionales y evidencia comparativa regional.

DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD A LA POLÍTICA CRIMINAL

La articulación e imbricación de las políticas públicas de seguridad ciudadana y las políticas criminales constituyen un eje analítico indispensable para comprender las respuestas estatales ante la violencia. Al examinar estas políticas, dentro de un marco histórico amplio, resulta fundamental establecer con precisión algunas distinciones. La política pública de seguridad ciudadana —aunque enfatiza la prevención social, la participación comunitaria y la coordinación interinstitucional desde un enfoque de derechos humanos— no excluye componentes de vigilancia y disuasión activa de los cuerpos policiales al mando de los poderes ejecutivos. Paralelamente, la política criminal, centrada en la tipificación de delitos, persecución penal y sanción, opera como respuesta reactiva, pero incorpora cada vez más estrategias preventivas (como la reinserción postpenitenciaria o la justicia restaurativa). Esta articulación híbrida refleja la complejidad del fenómeno criminal: los Estados centroamericanos gestionan simultáneamente *factores de riesgo* (desigualdad, exclusión juvenil) y *eventos delictivos consumados*, sin que ninguna dimensión agote por sí sola el campo de la seguridad.

Para encuadrar lo expuesto, se ha de precisar que muchas de las acciones antes citadas, se enmarcan en la doctrina de las políticas públicas, como acciones públicas desarrolladas por los gobiernos para resolver problemas colectivos que son parte de la agenda pública y movilizan a la sociedad, en este caso frente a la violencia y el delito. Teniendo en cuenta lo indicado, se entenderá que, las políticas de seguridad se orientan a resolver el problema de violencia en la agenda pública, detectando cómo se desarrolla el problema en sus características, analizándolo, diseñando intervenciones e implementando acciones programáticas para su solución mediante servicios o bienes públicos en conjunto con la ciudadanía (Subirats, 1994).

Las acciones públicas en seguridad se reflejan operativamente mediante intervenciones reactivas (control social del delito) y proactivas (preventivo del delito y la violencia). Las acciones proactivas son de carácter multidimensional abordando, mediante la previsión, las causas sociales de la violencia e involucrando a múltiples actores estatales en los niveles nacionales, locales y comunitarios para

garantizar la convivencia pacífica y la protección de las personas. Las acciones reactivas se asocian al marco amplio de la *política criminal*, la cual alude estrictamente al conjunto de acciones punitivas y persecución del Estado ante al delito – leyes penales, aparatos de justicia y coerción – tradicionalmente centradas en la represión y sanción de comportamientos ilícitos. Si bien ambas deben ser complementarias, en el ámbito discursivo y en la práctica suele predominar un enfoque represivo.

La inclinación hacia mecanismos de control social reactivo — priorización de respuestas punitivas sobre estrategias preventivas— es señalada por diversos autores como tendencia dominante en políticas de seguridad contemporáneas. Así Garland (2005; 2007) evidencia el fin de la era del "correccionalismo" rehabilitador en el marco de la emergencia de una *"cultura del control"* orientada a la gestión punitiva del riesgo, donde la prevención se concibe principalmente como control de poblaciones consideradas peligrosas. Lo expuesto en el marco de una "modernidad tardía" donde el tratamiento penal se endurece y se dirige contra "el otro" criminalizado (criminología del otro), priorizando la incapacitación por encima de la reinserción.

De forma similar, Wacquant (2024) advierte sobre la estigmatización de las clases marginales – la *"underclass"* urbana – a las que se confina en "guetos", zonas segregadas de la ciudad o prisiones en respuesta al temor al delito. Estas respuestas, por lo general inerciales dentro de la reacción social frente al delito, hallan un contrapeso sustantivo cuando se revisa a fondo la comprensión del complejo entramado de relaciones que las sustentan, en muchos casos, ligadas a privaciones, desigualdades y discriminación social.

Baratta (2004), desde una perspectiva de la criminología crítica y garantista, notó la noción de seguridad que sacrifica derechos fundamentales, en especial de los sectores más vulnerables o de los acusados, bajo la promesa de un orden público más seguro. Estas teorías alertan que una política criminal puede derivar en la restricción desproporcionada de libertades civiles y puede ser legitimada por un discurso de la seguridad como dispositivo de control poblacional.

> Después que se ha olvidado una serie de sujetos vulnerables provenientes de grupos marginales o "peligrosos" cuando estaba en juego la seguridad de sus derechos, la política criminal los reencuentra como objetos de política social. Objetos, pero no sujetos, porque también esta vez la finalidad (subjetiva) de los programas de acción no es la seguridad de sus derechos, sino la seguridad de sus potenciales víctimas. Para proteger a esas respetables personas, y no para propiciar a los sujetos que se encuentran socialmente en desventaja respecto del real

> usufructo de sus derechos civiles, económicos y sociales, la política social se transforma (usando un concepto de la nueva prevención) en prevención social de la criminalidad (Baratta, 2004, p. 158-159).

Frente a lo anterior, desde el campo de las políticas públicas, autores como Sergio Eissa (2015) proponen marcos para entender la formulación de políticas de seguridad ciudadana que respondan frente a la inercia antes expuesta. Un *enfoque socio-céntrico* observa estas políticas como respuestas del Estado a demandas de distintos grupos sociales (por ejemplo, víctimas del delito, organizaciones comunitarias), moldeadas por sus intereses y presiones. En contraste, un *enfoque estado-céntrico* enfatiza la autonomía del Estado para definir la agenda de seguridad, según sus propios objetivos (por ejemplo, la estabilidad institucional o la imagen política), más allá de lo que la sociedad civil demande. Entre ambos, un *enfoque relacional* plantea que las políticas surgen de la interacción y el conflicto entre actores estatales y sociales dentro de contextos concretos. Se ha de reconocer que las estrategias de seguridad no se diseñan en el vacío técnico, sino en escenarios políticos donde intervienen gobiernos, partidos, medios de comunicación, empresas privadas (como la industria de seguridad) e incluso actores internacionales.

Estos procesos de operativización de la seguridad tienen elementos criminológicos de base, así Garrido y Redondo (2006) ya advertían que la política criminal no es aséptica ni meramente técnica, sino el resultado de luchas entre grupos de poder e intereses políticos, al igual que ocurre con cualquier otra política pública. La definición misma de qué se considera un *"bien jurídico"* a proteger (vida, propiedad, orden público, etc.) y qué medidas se toman, depende del clima político y de las estrategias de los partidos en el gobierno, muchas veces condicionadas por el temor a "perder votos" si parecen débiles frente al delito.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS NACIONALES DE SEGURIDAD POR PAÍS

Los países centroamericanos analizados cuentan actualmente con marcos estratégicos o políticas nacionales de seguridad vigentes (o recientes) que, en sus textos, articulan una visión de la seguridad ciudadana la cual sigue en la línea planteada anteriormente, acciones de control y prevención. En la práctica se observan las perspectivas que sustentan cada una. La siguiente tabla resume las políticas nacionales clave y sus periodos de vigencia en cada país:

- El Salvador: *Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública 2021–Actualidad*.
- Nicaragua: *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Humana 2023–Actualidad* (estrategia operativa policial).
- Guatemala: *Plan Estratégico de Seguridad de la Nación 2020–2024* (actualmente expirada).
- Honduras: *Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2011–2022* (actualmente expirada)
- Costa Rica: *Política Nacional de Seguridad Pública 2023–2030*.

Al examinar los marcos estratégicos de seguridad ciudadana actualmente vigentes en los seis países centroamericanos estudiados, se identifica un núcleo conceptual compartido que refleja los paradigmas contemporáneos del sector. Estos documentos, en su esencia, articulan su visión a través de cinco ejes recurrentes, los cuales son fundamentales y que, por tanto, sirven como variables clave para el análisis comparativo.

Los países centroamericanos analizados comparten un marco conceptual común basado en cinco ejes estratégicos. Primero, un enfoque multidimensional que supera la respuesta policial tradicional, incorporando factores estructurales como exclusión juvenil, desigualdad territorial y violencia de género. Segundo, la participación ciudadana institucionalizada mediante consejos, comités y redes locales con roles definidos. El tercer eje son programas tripartitos con financiamiento específico: prevención en territorios vulnerables, rehabilitación penitenciaria con metas de reinserción y modernización tecnológica. El cuarto se centra en la cooperación internacional para capacitación, sistemas de información y evaluación de políticas. Finalmente, se establecen marcos de gobernanza claros con estructuras jerárquicas y coordinación multinivel, asegurando una gestión organizada de la seguridad desde el nivel central hasta el local.

EL SALVADOR: *POLÍTICA NACIONAL DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA* (PNJSP, 2021)

La trayectoria salvadoreña exhibe, probablemente, el contraste más dramático entre el modelo escrito y la realidad aplicada. Formalmente, desde 2021 el país dispone de una Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública, concebida bajo la administración de Nayib Bukele, cuyo objetivo general es

> La primacía de la política nacional de justicia y seguridad pública es proteger a los habitantes y visitantes que se encuentren en El Salvador

> de cualquier tipo de violencia o delito, transformando a El Salvador en un país con mejores condiciones de seguridad llegando a ser un referente de cambio regional; en donde las personas puedan desarrollarse sin miedo y no verse obligadas a migrar por miedo a ser víctimas de delito (Republica de El Salvador, 2021, p. 4).

El documento fija cinco objetivos específicos, entre ellos reducir homicidios y extorsión, elevar la eficiencia del sistema de justicia, mejorar la percepción de seguridad, mejorar el acceso a la justicia y la atención a las víctimas y reconstruir el tejido social. Para alcanzarlos, articula cinco pilares estratégicos: (1) prevención y control del delito; (2) prevención social y reconstrucción del tejido; (3) modernización institucional; y (4) acceso a la justicia, (5) rehabilitación y reinserción, todos regidos por los principios de respeto a los derechos humanos y combate a la corrupción.

La estrategia de prevención y control del delito se sustenta en pilares complementarios. El primero se orienta a intervenir sobre los delitos de mayor impacto mediante inteligencia policial y focalización territorial, priorizando el control de espacios públicos, la identificación de los victimarios más peligrosos y la judicialización de casos con alta reincidencia. Se evita recurrir a capturas masivas poco efectivas y se promueve un despliegue basado en evidencia. El segundo pilar aborda la prevención social y la reconstrucción del tejido comunitario, reconociendo que la violencia surge de condiciones estructurales como la exclusión, la desigualdad y la falta de oportunidades. Para ello, se impulsa el trabajo interinstitucional en infraestructura social, espacios comunitarios, programas para jóvenes y mecanismos que fortalezcan la identidad y cohesión social en comunidades vulnerables.

Los demás pilares complementan esta visión integral. El tercero promueve la modernización institucional mediante reformas organizativas, incorporación de tecnología y dignificación de la carrera policial, fortaleciendo sistemas de videovigilancia, análisis de datos e inteligencia artificial, junto con mejoras laborales y procesos internos transparentes. El cuarto pilar se centra en garantizar el acceso a la justicia y la atención digna a las víctimas, reduciendo la impunidad y evitando la revictimización. Finalmente, el quinto pilar impulsa la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad, transformando el sistema penitenciario para ofrecer educación, formación laboral y acompañamiento psicosocial, evitando que la prisión perpetúe el estigma y la exclusión. Este último pilar enfrenta retos significativos frente a las acciones del gobierno nacional, lo que exige un compromiso conjunto del Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Frente a todo lo expuesto, desde el 2019 El Salvador ha girado hacia la mano dura y, tras la escalada homicida de marzo 2022, adoptó un régimen de excepción prorrogado mensualmente, que suspende garantías constitucionales como la orden judicial de arresto y extiende la detención sin audiencia de 72 horas a 15 días (Pacheco Calidonio, 2022). Según la AFP (2022), paralelamente, se reformó el Código Penal y se quintuplicó la pena máxima por pertenecer a pandillas, pasando de 9 a 45 años de prisión mediante la modificación del artículo 345, que introdujo figuras como la "asociación terrorista", cuyo carácter ambiguo ha sido cuestionado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Muchas de estas medidas —militarización de barrios, cercos territoriales, legislación especial— no figuran en la PNJSP 2021; la han desbordado, reorientando la estrategia de seguridad hacia la represión frontal de las pandillas a cualquier precio.

Desde la instauración del régimen de excepción en marzo de 2022, El Salvador ha desplegado una ofensiva sin precedentes contra las pandillas, que ha resultado en la detención de más de 85.000 personas, de las cuales apenas unas 7.000 han sido liberadas. Esta política ha sido acompañada por la construcción de una mega-cárcel con capacidad para 40 000 reclusos, así como la prolongación de la suspensión de garantías procesales y una redefinición punitiva del orden legal que incluye tipos penales amplios como la "asociación terrorista". Como resultado, el país registra hoy la tasa de encarcelamiento más alta del mundo, con 1 824 personas privadas de libertad por cada 100 000 habitantes, superando ampliamente a cualquier otro Estado.

Mientras el gobierno celebra la caída histórica de los homicidios, organizaciones internacionales como Human Rights Watch, WOLA y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas denuncian un patrón sistemático de violaciones a derechos humanos, incluyendo detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas y muertes bajo custodia. Así, el régimen de excepción ilustra de forma extrema la tensión entre seguridad y autoritarismo, donde la búsqueda de orden se impone al costo de erosionar el Estado de derecho.

> El 20 de mayo de 2025, la Asamblea Legislativa, controlada por el partido Nuevas Ideas de Bukele, aprobó la ley prácticamente sin debate ni consulta pública. La ley exige que las personas naturales o jurídicas que reciben fondos del exterior se registren como "agentes extranjeros" en un Registro de Agentes Extranjeros, a cargo del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial. La ley, que pretende promover la "transparencia", en la práctica otorga al gobierno una amplia

> autoridad para controlar, estigmatizar y sancionar a las organizaciones de derechos humanos y medios de comunicación independientes que reciben apoyo internacional (Human Rights Watch, 2025a).

Las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales denuncian graves abusos: detenciones arbitrarias, denuncias de tortura y falta de debido proceso para miles de encarcelados. El caso salvadoreño, por tanto, ejemplifica la presión mayúscula entre protección y autoritarismo: por un lado, una ciudadanía que se siente aliviada por la caída del crimen (lo que ha hecho muy popular a Bukele), y, por otro lado, el costo altísimo en términos de libertades civiles y estado de derecho, con la consolidación de un régimen con rasgos autoritarios.

NICARAGUA: *PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y HUMANA* (2023-ACTUALIDAD)

La realidad nicaragüense es singular dentro de la región. Nicaragua históricamente mantuvo índices delictivos más bajos que sus vecinos del norte (Honduras, El Salvador y Guatemala), atribuibles en parte a un modelo de policía comunitaria desarrollado tras la Revolución Sandinista, y a un fuerte tejido organizativo local (ej. los *Comités de Prevención Social* en los barrios) (Fonseca Vindas, 2016).

Desde 2018, el país atraviesa una grave crisis política: el gobierno de Daniel Ortega y Rosario Murillo ha adoptado tácticas abiertamente autoritarias, reprimiendo protestas y eliminando la disidencia bajo el discurso de garantizar la seguridad y la paz. En 2023, el gobierno lanzó el *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Humana* (Gobierno de Nicaragua, 2023), cuyo título en sí refleja la retórica oficial de combinar la seguridad ciudadana con la "humana" (concepto de seguridad humana centrada en las personas).

En sentido estricto, el país carece de un documento programático basado en el diseño de políticas públicas, con diagnóstico, presupuesto e indicadores, como ocurre en la mayoría de los países centroamericanos; el gobierno difunde únicamente presentaciones mensuales en PowerPoint elaboradas por la Policía Nacional. Cada conjunto de diapositivas se abre con la misma proclama ("Plan de Seguridad Ciudadana y Humana para la protección de las personas, familias y comunidades, en la ciudad y el campo") y el lema "Honor · Seguridad · Servicio".

Según los comunicados oficiales, el plan oficial contempla miles de encuentros comunitarios en los 153 municipios del país, con participación de familias, líderes y diversos sectores sociales. Incluye

visitas casa a casa, reuniones con jóvenes en riesgo, asambleas con productores, jornadas educativas y espacios para recoger demandas ciudadanas, además de vigilancia en barrios y patrullajes rurales. Aunque se presenta como una estrategia de "participación popular" para fortalecer la seguridad, críticos señalan que estos espacios están controlados por el partido de gobierno y funcionan más como plataformas de movilización política y propaganda que como instancias de deliberación ciudadana autónoma (Gobierno de Nicaragua, 2023).

Las reformas al Código Penal de Nicaragua en 2024 introdujeron un alcance extraterritorial, autorizado por la Asamblea Nacional, que permite procesar penalmente y confiscar bienes de personas —nicaragüenses y extranjeras— por supuestos delitos cometidos incluso fuera del territorio nacional (Diario Digital Confidencial, 2024). Esta reforma, que modifica 27 artículos del Código Penal (Ley Nº 641), incluyó el principio de universalidad para delitos como lavado de activos, terrorismo, financiamiento del terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, crimen organizado, ciberdelitos y delitos contra la administración pública.

Esta disposición – sin parangón en la región – fue vista como un instrumento para acosar a la diáspora opositora y a ONGs internacionales críticas al régimen. Además, se promulgó una *Ley Especial de Ciberdelitos* (Ley Nº 1042 del año 2020) y una *Ley de Regulación de Agentes Extranjeros* (Ley Nº 1040) del año 2021) la cual obliga a personas naturales y jurídicas —nicaragüenses o extranjeras— que reciban fondos del exterior y realicen actividades de "injerencia política" a inscribirse en un registro oficial, informar mensualmente sobre el uso de esos recursos y cumplir estrictas obligaciones fiscales y administrativas (CIDH, 2021).

En cuanto a la seguridad ciudadana cotidiana, Nicaragua mantiene un fuerte despliegue policial en todo el país y mecanismos barriales de vigilancia (ej. los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) y los Gabinetes del Poder Ciudadano (GPC) alineados con el partido). Aunque la delincuencia común se mantiene relativamente controlada, el costo en términos de libertades civiles ha sido elevado: la libertad de manifestación se encuentra severamente restringida, la oposición política ha sido prácticamente eliminada del espacio público, y diversas organizaciones de derechos humanos han documentado la existencia sostenida de presos políticos (NED, 2021).

Nicaragua es un caso donde la retórica de *seguridad humana y ciudadana* se ha vaciado de contenido democrático y se ha convertido en un eufemismo para el control social autoritario. El plan 2023 enfatiza la "participación" comunitaria, pero en ausencia de garantías democráticas, esto difícilmente puede traducirse en protección genuina

de la población; más bien consolida la presencia omnipresente del Estado-Partido en todos los espacios de la vida social.

HONDURAS: *POLÍTICA INTEGRAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA* (PICS 2011-2022)

La República de Honduras lanzó la PICS en pleno pico de violencia —86 homicidios por cada 100 000 habitantes en 2011— y la presentó como un "llamado a la acción" para superar la crisis bajo el lema «¡Por una Honduras más Segura con Paz y Convivencia!». Desde el inicio, el documento subraya que la seguridad debe entenderse como seguridad humana. "El propósito fundamental no es solo disminuir los índices de delitos, sino garantizar a todas las personas la posibilidad efectiva de ejercer sus derechos fundamentales sin que se vean afectados por la agresión de terceros" (Gobierno de Honduras, 2011, p. 5).

La política combina la prevención de factores de riesgo con el fortalecimiento del aparato estatal para investigar y sancionar el delito. Reconoce problemas estructurales que alimentan la violencia, como la erosión del capital social por migraciones y cambios en roles de género, la desconfianza institucional, la tolerancia a conductas ilegales, la proliferación de armas, el consumo de alcohol y drogas, la violencia intrafamiliar, la precariedad urbana, el deterioro de espacios públicos y la influencia del crimen organizado en la corrupción. Para fortalecer la capacidad institucional, se crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y un Consejo Nacional de Seguridad, integrado por ministerios, Policía, fiscalía, Corte Suprema y organismos de prevención. Este Consejo coordina políticas, da seguimiento a su implementación, analiza la situación delictiva con datos del Observatorio de la Violencia, recomienda ajustes y garantiza el respeto a los derechos humanos (Gobierno de Honduras, 2011).

El texto concede un rol protagónico a los gobiernos locales: insta a que alcaldes y cabildos encabecen diagnósticos propios y coordinen la organización comunitaria para la prevención. Como emblema operativo aparece el Programa "*Municipios Más Seguros*", concebido para intervenciones intersectoriales en los territorios de mayor concentración delictiva y para fortalecer la justicia municipal, la mediación y la participación vecinal. El texto indica, que solo una acción multinivel y multisectorial —Estadio nacional, municipios, sector privado y ciudadanía— puede revertir la espiral delictiva, y fija como prioridades inmediatas: fortalecer la gestión nacional y local, desplegar programas de prevención con enfoque de derechos y modernizar equipamientos policiales y penitenciarios.

Sobre el papel, la PICS ofrece un diseño progresista y coordinado que conjuga prevención social, control policial y gobernanza participativa; la práctica posterior, particularmente en pandemia —con militarización creciente, estados de excepción parciales y reformas penales controvertidas— evidenció lo difícil que resulta materializar esa visión integral cuando la urgencia política exige resultados rápidos y los recursos institucionales siguen siendo frágiles.

En ese contexto también se implementaron operativos de choque y se crearon nuevas fuerzas policiales reactivas: en 2013 se estableció la Policía Militar de Orden Público (PMOP), una unidad adscrita a las Fuerzas Armadas, con el objetivo de apoyar a la policía civil en el combate contra las maras y el narcotráfico, lo que marcó un avance claro hacia la militarización de la seguridad interna. Esta fuerza asumió funciones operativas en zonas urbanas conflictivas y fue parte de una estrategia promovida desde el Congreso por Juan Orlando Hernández, que incluyó reformas legales y un aumento considerable del presupuesto militar.

De hecho, pese al espíritu integrador de la política, Honduras optó por varias medidas duras: se depuró la policía nacional, mediante la expulsión de cientos de agentes por corrupción y se elevó la presencia militar en seguridad interna.

> En los últimos años, Honduras ha llevado a cabo varios intentos de depurar a la policía de elementos corruptos. En su mayor parte, estos programas han sido criticados por ineficaces y por enfocarse en los niveles inferiores, pues los oficiales de rangos bajos han perdido sus puestos, mientras que los altos mandos han logrado evadir los castigos (Bargent, 2016).

En 2019, Honduras aprobó un nuevo Código Penal (Decreto Legislativo Nº 130-2017, con vigencia efectiva el 10 de mayo de 2020 tras prórroga) que generó fuertes críticas por reducir las penas para delitos graves como corrupción, lavado de activos, secuestro y narcotráfico, lo que llevó a que organizaciones ciudadanas e internacionales advirtieran un aumento del riesgo de impunidad y hablaran de un posible "pacto de impunidad" (Lagos Zamora et Al., 2024).

Desde diciembre de 2022 hasta la actualidad, el gobierno de Honduras mantiene un estado de excepción parcial en varias ciudades para combatir pandillas y crimen organizado. La medida, que implica la suspensión de ciertas garantías constitucionales, ha sido prorrogada sucesivamente, reflejando que la presión por resultados inmediatos sigue justificando el uso de mecanismos extraordinarios, incluso bajo gobiernos que se presentan con un enfoque garantista. Aunque

ha sido respaldada por sectores que demandan mano dura, también ha generado preocupación por posibles abusos y el debilitamiento del estado de derecho.

La política hondureña evidencia un modelo híbrido: en papel, muy progresista en cuanto a prevención y coordinación institucional, pero en la práctica, fuertemente influenciada por la urgencia de contener la violencia mediante mano dura y presencia militar, lo cual limitó sus logros en términos de reducir estructuralmente el delito y fortalecer el estado de derecho.

GUATEMALA: EL *PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN* (PESN 2020–2024)

El *Plan estratégico de Seguridad de la Nación* (PESN) de la República de Guatemala incorpora el concepto de *"Seguridad Democrática"* heredado de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera (1996), buscando equilibrar el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad con el respeto a los derechos humanos y la profesionalización policial.

> El Plan Estratégico de Seguridad de la Nación constituye el principal instrumento de gestión del Sistema Nacional de Seguridad que con base en la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas y la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación, determina el conjunto de acciones estratégicas que debe realizar el Sistema Nacional de Seguridad para alcanzar la Seguridad de la Nación y coadyuvar al desarrollo del país (Gobierno de Guatemala, 2020, p. 1).

El PESN se presenta como un instrumento sustantivo para la gestión programática del Sistema Nacional de Seguridad y se sustenta, entre otros marcos, en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995), la Estrategia de Seguridad Centroamericana (2011) y la Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003); todos ellos buscan reafirmar que la prioridad estatal es la protección de la persona humana, su vida y su patrimonio. Bajo esa premisa, el documento remite a cuatro elementos transversales—priorización, regulación, organización y estabilidad—que guían toda la planificación estratégica institucional (Gobierno de Guatemala, 2020, p. 5).

La Estrategia de Seguridad de la Nación se implementa mediante tres programas que articulan la gobernanza integral del sector:

- GISEG, orientado a modernizar instituciones de seguridad, fortalecer capacidades operativas, combatir extorsiones y

tráfico ilícito, consolidar el Sistema Nacional de Inteligencia y gestionar riesgos;
- GOBLOC, que refuerza la gobernanza local con enfoque multisectorial, coordinación nacional-local, protección fronteriza, gestión de riesgos territorializada y generación de inteligencia desde los territorios; y
- SEGDE, que vincula seguridad con desarrollo, priorizando la protección de infraestructuras estratégicas, estabilidad económica y análisis de riesgos en la planificación territorial. Todo el modelo se sustenta en una gobernanza democrática, coordinación interinstitucional y mecanismos de control que garanticen coherencia con el Estado de derecho.

Teniendo en cuenta lo anterior, hay algunos elementos sustantivos a contextualizar. Un desafío persistente es la debilidad institucional: altos niveles de corrupción y cooptación de entidades de seguridad y justicia por redes criminales han dificultado la implementación consistente de la política (AFP, 2024). Por otro lado, en los últimos años se ha criticado al gobierno guatemalteco por criminalizar protestas sociales, especialmente de comunidades indígenas, mediante decretos de "estados de prevención" y otras herramientas de corte autoritario.

COSTA RICA: *POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA* (SEGURA PLUS) 2023–2030.

Costa Rica parte de un rasgo que modela su identidad política desde 1949: la ausencia de ejército. Sobre ese cimiento civilista se erige la *Política Nacional de Seguridad Pública Costa Rica Segura Plus 2023-203*0. Tal política abre recordando que:

> La Seguridad en Costa Rica se adscribe Constitucionalmente al Estado de Derecho y este a su vez se informa a bienes jurídicos, es decir, a todo bien o valor de la vida de las personas que es protegido por la ley.

La *Costa Rica Segura Plus 2023–2030* define cuatro ejes estratégicos: (1) Prevención de los factores de riesgo que generan inseguridad (priorizando prevención de la violencia en comunidades, educación y programas sociales); (2) Seguridad Ciudadana: Proactividad Policial ante la acción delincuencial relacionada con la criminalidad común; (3) Combate al crimen organizado y narcotráfico mediante unidades policiales especializadas, inteligencia moderna, tecnología y cooperación internacional; (4) Seguridad Nacional enfocada en la protección del Estado democrático, la defensa de las fronteras y la soberanía

(incluyendo ciberseguridad como nuevo componente) y la defensa ante amenazas emergentes (Gobierno de Costa Rica, 2023).

En la Prevención de factores de riesgo, la política se dirige a la inversión en educación, deporte y cultura de paz; su vitrina emblemática son los Centros Cívicos por la Paz, espacios interministeriales que funcionan en siete cantones vulnerables y que planean multiplicarse mediante la modalidad "CCP sin Paredes" para alcanzar comunidades alejadas. En cuanto al *Fortalecimiento policial*, se apuesta por patrullajes predictivos y la consolidación de la nueva carrera universitaria de Ciencias Policiales en la UNED (Universidad Estatal a Distancia) con objetivo de profesionalizar la Fuerza Pública sin romper con la tradición de proximidad comunitaria.

Pese a su retórica orientada a los derechos humanos y la prevención, Costa Rica no ha sido ajena a las tendencias punitivas que recorren la región. En las últimas décadas, diversas reformas legales ampliaron el uso de la prisión preventiva y endurecieron las penas para delitos menores, lo que ha contribuido a un aumento sostenido de la población penitenciaria. Según datos recientes, la tasa de personas privadas de libertad alcanza los 343 por cada 100 mil habitantes, una cifra elevada para los estándares históricos del país y una de las más altas de América Latina (Solano Gutiérrez, 2025).

Este giro punitivo también se refleja en el uso creciente de la prisión preventiva. Para 2022, aproximadamente el 17,4 % de las personas privadas de libertad en Costa Rica se encontraban en esta condición, es decir, sin condena firme, lo que equivale a más de 2.504 personas (Huertas Angulo, 2024). Aunque inferior al promedio latinoamericano, esta proporción resulta significativa en un país que históricamente ha defendido el principio de presunción de inocencia y la excepcionalidad de la privación de libertad antes del juicio. La recurrencia a esta medida, sumada a la lentitud de los procesos judiciales, contribuye al hacinamiento carcelario y evidencia una tensión entre los marcos normativos garantistas y las prácticas judiciales cotidianas.

En 2022, Costa Rica alcanzó una tasa aproximada de 12,6 homicidios por cada 100.000 habitantes, lo que representó uno de los niveles más altos de violencia letal en su historia reciente. Esta situación reflejó un claro impacto del crimen organizado en la seguridad interna del país y agudizó la percepción ciudadana de inseguridad. Lejos de revertirse, la tendencia se ha acentuado en 2024, según el Observatorio de la Violencia (2024), durante el primer semestre de ese año un 70 % de las víctimas de homicidio doloso —616 personas— murieron por móviles asociados a ajustes de cuentas o venganzas, consolidando este patrón como el principal detonante de la violencia letal en el país.

¿HACIA UNA DERIVA AUTORITARIA?

La interrogante sobre una posible deriva autoritaria en Centroamérica emerge al examinar el dilema entre protección ciudadana y erosión democrática, observable mediante indicadores concretos en políticas de seguridad y las políticas criminales en la práctica. Tres dimensiones críticas evidencian esta tensión: el empleo —frecuentemente abusivo— de herramientas excepcionales de poder coercitivo; el grado de respeto o violación de derechos humanos en la implementación de seguridad; y el nivel de participación real de la sociedad civil en formulación y control de políticas.

En el ámbito institucional, se destaca la normalización de mecanismos excepcionales, particularmente mediante estados de excepción permanentes o recurrentes y la suspensión prolongada de garantías constitucionales como el *habeas corpus* y el debido proceso. El caso de El Salvador es paradigmático: su régimen de excepción se ha vuelto prácticamente permanente, vaciando de contenido derechos fundamentales bajo el pretexto de combatir grupos criminales. Paralelamente, se observa la erosión de contrapesos institucionales, lo que facilita poderes extraordinarios al Ejecutivo y judicializa el disenso (*lawfare*).

La militarización de la seguridad constituye otro indicador clave, manifestada en despliegues castrenses en tareas policiales, creación de fuerzas híbridas policía-ejército, y operativos de cerco militar en zonas civiles. Esta lógica belicista aplicada al ámbito de la seguridad interior —que identifica como "enemigos" a sectores de la propia población— minimiza la protección de derechos civiles. El Salvador ha intensificado esta tendencia mediante cercos militares; Honduras mantiene involucramiento militar en inteligencia y policía tras el golpe de 2009; Guatemala emplea fuerzas armadas en operativos rurales; y Nicaragua fusionó funciones policiales-militares. Solo Costa Rica escapa a este patrón por ausencia o limitación de ejército.

Los indicios de una deriva autoritaria se materializan cuando la balanza se inclina hacia la represión sin controles, transformando la seguridad de bien público participativo en instrumento de poder político. Los derechos humanos se perciben como obstáculos (descalificando jueces garantistas como "protectores de delincuentes") y la participación ciudadana se reduce a movilización estatal dirigida. La tensión fundamental persiste: garantizar seguridad sin prácticas autoritarias resulta difícil —especialmente bajo presión del crimen organizado—, pero no imposible mediante el fortalecimiento de instituciones democráticas.

BIBLIOGRAFÍA

AFP (2022). *El Salvador quintuplica la pena máxima por pertenecer a pandillas*. RFI. *Agence France-Presse*. https://www.rfi.fr/es/m%C3%A1s-noticias/20220331-el-salvador-quintuplica-la-pena-m%C3%A1xima-por-pertenecer-a-pandillas

AFP (2024). *Guatemala: claves de la renovación del Poder Judicial en medio de lucha anticorrupción*. París: *Agence France-Presse*. https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20240920-cinco-claves-del-crucial-proceso-de-renovaci%C3%B3n-del-poder-judicial-en-guatemala

Baratta, Alessandro (2004). *Seguridad y derechos: la prevención social de la criminalidad*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

Bargent, James (2016, 7 de noviembre). *Depuración de la policía de Honduras apunta a abogados que limpiaban antecedentes*. InSight Crime. https://insightcrime.org/es/noticias/noticias-del-dia/depuracion-policia-honduras-apunta-abogados-limpiaban-antecedentes/

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021). La CIDH rechaza la Ley de Agentes Extranjeros en Nicaragua y llama al Estado de Nicaragua a su derogación. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/043.asp#:~:text=La%20CIDH%20reitera%20que%20el%20contenido%20de%20la,de%20la%20Ley%20de%20Regulaci%C3%B3n%20de%20Agentes%20Extranjeros.

Eissa, Sergio G. (2015). *Políticas públicas y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Eudeba.

Fonseca Vindas, Luis Gerardo (2016). El modelo policial nicaragüense: una aproximación desde la seguridad ciudadana y los derechos humanos. *IUS Doctrina*, 9(17), 113–130.

Garland, David (2005). *La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Buenos Aires: Amorrortu.

Garland, David (2007). *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Garrido, Vicente y Redondo, Santiago (2006). *Criminología y política criminal*. Madrid: Centro de Estudios Jurídicos.

Gobierno de Costa Rica (2023). *Política Nacional de Seguridad Pública 2023–2030: Costa Rica Segura Plus*. San José: Ministerio de Seguridad Pública. https://pgrweb.go.cr/docsdescargar/Normas/No%20DE-44308/Version1/politica_nacional_seguridad_publica_2023-2030.pdf

Gobierno de El Salvador (2021). *Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública*. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. https://www.seguridad.gob.sv/download/politica-nacional-de-justicia-y-seguridad-publica-2/

Gobierno de Guatemala (2020). *Plan Estratégico de Seguridad de la Nación 2020–2024*. Ciudad de Guatemala: Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Seguridad. https://stcns.gob.gt/wp-content/uploads/2022/09/PESN-Impresion-2022-V.F.-SEPT_2_2022-1600pm-1.pdf

Gobierno de Honduras (2011). *Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2011–2022*. Tegucigalpa: secretaria de Estado en el Despacho de Seguridad. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10605.pdf

Gobierno de Nicaragua (2023). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Humana*. Managua: Policía Nacional.

Human Rights Watch (23 de mayo de 2025a). *El Salvador: la Ley de Agentes Extranjeros amenaza a la sociedad civil y medios de comunicación.* https://www.hrw.org/es/news/2025/05/23/el-salvador-la-ley-de-agentes-extranjeros-amenaza-la-sociedad-civil-y-medios-de

Huertas Angulo, Gerardo (13 de febrero de 2024). Causales ilegales de prisión preventiva. https://delfino.cr/

IIDH (2009). *Declaración de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. San José: IIDH y Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Lagos Zamora, María Lucrecia; Sauceda Sambrano, Yaqueline Isabel; Betanco Soriano, Ariel; Benites Aguilar, Germán Fabricio (2024). Una década de reformas penales en Honduras (2013–2023). En *Revista Jurídica Lucem Lex*, 1(1), 81–95. https://investigacionjuridica.unah.edu.hn/assets/Investigacion-Juridica/paginas/revista-juridica-lucem-lex/PO1.pdf

NED (2021). *Human Rights Defenders Nicaragua Nunca Más Continue Their Work from Exile*. Washington, D.C.: NED (National Endowment for Democracy).

Observatorio Centroamericano (2024). *Datos comparativos de seguridad en Centroamérica: policías por habitante, gasto público, tasas de homicidio*. San Salvador: Infosegura/PNUD.

Observatorio de la Violencia (2024). *Distribución porcentual de víctimas de homicidio doloso ocurridas en el primer semestre según móvil, 2020-2024*. Ministerio de Justicia y Paz de Costa Rica.

Pacheco Calidonio, Marlon Ulises (11 de noviembre de 2022). El régimen de excepción en El Salvador. *LegalToday.* https://

www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-internacional/internacional/el-regimen-de-excepcion-en-el-salvador-2022-11-11/

Redacción Confidencial (29 de agosto de 2024). Reformarán Código Penal para confiscaciones masivas y persecución transnacional. *Confidencial Digital*. https://confidencial.digital/politica/ortega-reforma-codigo-penal-para-aplicar-persecucion-transnacional-y-confiscaciones-masivas/#:~:text=Una%20iniciativa%20de%20reforma%20al%20C%C3%B3digo%20Penal%20de,confiscaci%C3%B3n%20de%20sus%20bienes%20hasta%20la%20prisi%C3%B3n%20perpetua.

Sistema de Integración Centro Americana (2011). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. San Salvador: Secretaría General del SICA.

Solano Gutiérrez, Guillermo (2025, 4 de junio de 2025). C.R. entre los países con la tasa de encarcelamiento más alta de América Latina. *UNA Comunica*. https://www.unacomunica.una.ac.cr/index.php/junio-2025/6130-c-r-entre-los-paises-con-la-tasa-de-encarcelamiento-mas-alta-de-america-latina

Subirats, Joan (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Wacquant, Loïc (2024). *El diablo en la ciudad: la invención de un concepto para estigmatizar la marginalidad urbana*. Madrid: Siglo XXI Editores.

FINANCIAMENTO EXTERNO E SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DOS PROJETOS DE SEGURANÇA PÚBLICA FINANCIADOS PELO BID NO BRASIL DE 2008-2022

Kálita H. Trindade de Medeiros y Lígia Mori Madeira

INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos de 1990, muitos organismos internacionais (PNUD, BID, BIRD, CAF) tentam disseminar na América Latina o conceito de segurança cidadã (Costa e Lima, 2014), no entanto o fenômeno de agências privadas e multilaterais direcionarem atenção e recursos para programas de reforma da segurança pública, disseminando novas ideias e metodologias de gestão das políticas de segurança é mais recente (Sapori, 2007), estando ligado à constatação de que o crime e a violência estavam desestabilizando algumas conquistas recentes, inclusive resultantes de programas financiados por elas, para o progresso de países em desenvolvimento (Tomesani, 2017). Segundo a autora, programas multilaterais são mais ligados às agendas locais, já os programas bilaterais estariam mais voltados para a agenda do país doador influenciado principalmente por programas da reforma do setor de segurança, trazendo as ideias do norte global para o sul. Pimenta de Faria (2018) afirma que essas organizações atuam como geradoras e difusoras de ideias.

Diante desse panorama de atuação dos organismos internacionais no continente, o capítulo busca analisar o perfil dos projetos de segurança pública financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil nos últimos anos, buscando entender qual a concepção de segurança pública que o banco tem financiado e quais os principais objetivos desses projetos. O capítulo está

dividido em cinco sessões. Após essa breve introdução, a próxima seção apresenta um panorama sobre o campo da segurança pública e seus conceitos fundamentais, pensando no financiamento externo. A seção seguinte visa analisar o BID no Brasil assim como observar os principais indicadores de segurança no país, a seção quatro analisa o perfil dos projetos e por fim a conclusão.

SEGURANÇA PÚBLICA, CONCEITOS, DISCUSSÕES E O FINANCIAMENTO EXTERNO DO BID

A segurança pública, considerada legalmente como dever do Estado e direito de todos, é entendida não apenas como um conceito teórico, mas como um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra a ordem e os conflitos sociais. Esse campo é formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca por soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências, sendo distinto do sistema de justiça criminal (Costa e Lima, 2014).

No Brasil, três diferentes paradigmas têm norteado a elaboração das políticas públicas de segurança, conforme Filocre (2009): primeiro refere-se à ditadura militar, em que questões de segurança pública e segurança nacional estavam entrelaçadas, sendo a defesa do Estado e a ordem política e social prioridades. O segundo inicia com a constituição de 1988 e sua distinção inicial entre questões de segurança pública e segurança nacional, em que a primeira se refere às ameaças externas à soberania nacional e a defesa do território e a segurança pública refere-se ao âmbito interno. O terceiro paradigma, da segurança cidadã, apesar das controvérsias, indica o processo de construção de políticas que levam esse nome, cujo conceito começou a ser aplicado na Colômbia e após difundido para os demais países da América Latina (Freire, 2009 *apud* De Medeiros, 2021).

O conceito de segurança cidadã surge como uma alternativa às abordagens tradicionais de segurança pública, especialmente aquelas centradas na repressão policial e no controle social punitivo. A literatura especializada, sobretudo na América Latina, propõe a segurança cidadã como um modelo centrado nos direitos humanos, na prevenção da violência e na participação social, buscando integrar a segurança à noção de cidadania. Para Santos e Barreira (2016) visualiza-se, de modo largo, a formação de um modelo de segurança do cidadão e da cidadã, composto por políticas sociais, projetos sociais preventivos, protagonizados pelas administrações públicas, pelo mundo associativo, as escolas são a emergência da planificação emancipatória no

campo da segurança, enfatizando a mediação de conflitos e a pacificação da sociedade contemporânea. Isso significa uma perspectiva de desenvolver um processo civilizador de superação das formas de violência e de ampliação da cidadania, desenhando uma agenda pública sobre o direito à segurança de cada cidadão e cidadã.

A segurança cidadã tem sido um conceito muito utilizado nas políticas de segurança pública desde então, indicando um controle social, formal e informal, não violento e transcultural, preocupado com as práticas emancipatórias dos cidadãos em geral. Além disso, um ofício de polícia orientado pelo multiculturalismo, reconhecimento da diversidade social, garantia da dignidade humana. Nesse sentido, formular políticas públicas que tenham o viés de segurança cidadã inclui diferentes atores nos processos e o foco está na prevenção dos crimes (Tavares dos Santos e Madeira, 2014).

No Brasil, um dos principais programas a adotar esse tema e se difundir pelos estados foi o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). O campo da segurança pública sempre teve no Estado o principal formulador e financiador das políticas públicas de segurança. Pesquisas que se dedicam a analisar o financiamento das políticas de segurança pública demonstram que o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) tem desempenhado um papel relevante de financiador através dos convênios firmados com estados e municípios. Todavia, com uma distribuição desigual, com estados do Sudeste e Sul recebendo a maior parte dos recursos, enquanto o Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentando uma ausência de assistência (Lui e Sales, 2023). Os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro estão entre os estados mais beneficiados. Este mesmo estudo chamou a atenção para um crescimento do papel do Congresso Nacional como principal financiador da pauta da segurança através de emendas parlamentares, o que tem ocasionado a redução do protagonismo do MJSP no financiamento direto ao longo do tempo, demonstrando que a maior parte dos recursos foi direcionada para infraestrutura e reaparelhamento de instituições de segurança pública enquanto as áreas como execução penal, proteção social e acesso à justiça receberam menos atenção (Lui e Sales, 2023).

O gasto despendido na área da segurança pública influência nos indicadores de segurança pública. Gomes (2019) demonstra que a relação entre gastos com segurança pública e criminalidade pode sofrer de endogeneidade: regiões mais violentas tendem a gastar mais, o que pode mascarar os reais efeitos dos investimentos públicos na redução da violência. A autora demonstra que um aumento de R$10 per capita nos gastos estaduais com segurança resulta em redução de

0,6 homicídios por 100 mil habitantes. Conforme dados apresentados pela autora, o maior gasto na área de segurança pública ainda é com pagamento de pessoal, representado 73% enquanto o gasto com investimento é de 5% (Gomes, 2019).

Sabendo que os recursos são escassos e que a demanda por segurança pública cresce a cada ano, tem-se visto a inserção de novos atores na formulação, implementação e financiamento das políticas públicas de segurança. Esse financiamento tem sido feito principalmente a partir de estados que buscam firmar convênios e parcerias com diversas entidades, entre elas bancos de desenvolvimento, que tem buscado financiar projetos que se vinculam com o tema da segurança cidadã.

O financiamento externo em busca de desenvolvimento através da cooperação internacional não é novidade no Brasil. Desde a década de 70, a busca pelo desenvolvimento via crescimento econômico levou ao financiamento de programas de infraestrutura. Já os anos 90 trouxeram para o cenário mundial a discussão sobre a pobreza e como isso afetava diferentemente a população, marcando o início do financiamento de programas de combate à pobreza. No ano de 2015, surge uma agenda importante que irá guiar a alocação dos recursos externos a partir da implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030. É a partir dessa agenda que se nota um aumento no financiamento de projetos no Brasil em questão (Pessina et Al., 2022).

Mas e a segurança pública? Nos últimos quinze anos o Banco Mundial e o BID vêm desempenhando um papel maior na área de segurança cidadã no Brasil e nos demais países da América Latina e o Caribe. Esse direcionamento deve-se ao fato de que há uma crescente demanda por países e cidades mais seguras além dos crescentes níveis de violência e criminalidade na região (Carbonari, Wolf, Hoffmann e Caprirolo, 2016). Além disso, o tema da segurança cidadã começou a ganhar espaço na região, o que chamou a atenção dos bancos que passaram a ver nisso uma oportunidade de negociar empréstimos (Tomesani, 2017).

O BID é um organismo multilateral que busca financiar programas e projetos em diferentes áreas de atuação. Criado em 1959, o banco conta com 48 países membros e 26 mutuários. O banco fornece apoio financeiro e técnico para governos nacionais e subnacionais dos países da América Latina e Caribe. Os projetos de segurança pública encontram-se alocados dentro de dois tópicos no banco: o de investimento social e reforma e o de modernização do estado. Dentro desses tópicos há a divisão por setores, dentre eles o setor de Segurança e Justiça Cidadã. Os programas de segurança e justiça cidadã têm como

foco a prevenção social do crime e da violência, visando as populações mais vulneráveis e fortalecendo a capacidade institucional do Setor de Segurança e Justiça Cidadã para uma prevenção e resposta mais efetiva, transparente e coordenada ao crime e à violência.

O banco trabalha com uma abordagem baseada em evidências, perspectiva de gênero e diversidade, considera a complexidade e as tendências emergentes do crime e da violência na região e prioriza ações centradas no cidadão que contribuam para a eficácia, responsabilização e legitimidade da polícia, do Ministério Público, do judiciário e do sistema penitenciário dentro do Estado de Direito (BID, 2025).

Dentro de cada setor existem documentos que direcionam as ações do banco em cada país e as linhas e eixos de operações. O documento Marco setorial: Segurança Cidadã e Justiça tem sido usado como base para compreender o setor de segurança dentro do banco. Nele há 5 eixos prioritários de atuação do BID:

1. população vulnerável: políticas de prevenção do crime
2. baixa efetividade das instituições policiais e ausência de laços de cooperação, confiança e cidadania.
3. ineficiência e falta de coordenação do sistema de justiça para uma adequada, acessível e transparente resolução de casos
4. crise nos sistemas penitenciários refletida em políticas de reabilitação e reinserção pouco efetivas, superlotação e elevada reincidência
5. fraca capacidade institucional e de coordenação nacional e local para desenhar e avaliar políticas e programas no setor

Assim como cinco linhas de atuação sendo elas:

(i) Linha de ação 1. Prevenção e assistência social ao crime e à violência, com ênfase nas populações vulneráveis.
(ii) Linha de ação 2. Reforçar a eficácia e a legitimidade das instituições policiais para prevenir, lidar e resolver o crime.
(iii) Linha de ação 3. Reforçar a eficácia das instituições do setor da justiça para uma investigação e resolução de casos eficiente, coordenada, transparente e atempada.
(iv) Linha de ação 4. Fortalecer a eficácia das instituições penitenciárias para a reabilitação e reinserção de pessoas em conflito com a lei.
(v) Linha de ação 5. Reforçar a governança do Sistema de justiça criminal: quadro regulamentar, coordenação e gestão.
Os projetos são assim divididos entre as linhas de atuação, indo

sempre ao encontro do Marco Setorial e, além disso, das linhas estratégicas do banco. Essas linhas são definidas pelos membros representantes do banco e seguem as legislações e as necessidades de cada país, sendo elas o instrumento utilizado para a orientação das atividades que o BID irá desenvolver (Trindade, 2018). O BID tem sido o maior financiador de recursos que são para o desenvolvimento ou para os ODS (Pessina et Al., 2022). A próxima seção visa analisar os projetos de segurança pública que o BID financiou no Brasil de 2008-2022, buscando compreender qual a concepção de segurança pública se tem financiado, qual o perfil desses projetos e quais estados têm implementado.

O BID E OS PROJETOS DE SEGURANÇA NO BRASIL

O BID foi pioneiro entre os bancos de desenvolvimento ao introduzir empréstimos diretos com foco em segurança cidadã. O primeiro programa financiado pelo banco voltado à redução da violência foi implementado no Uruguai, com um empréstimo aprovado em 1998, no valor de US$17,5 milhões. Este projeto foi pioneiro, servindo como modelo para programas posteriores, como o da Colômbia (Bogotá), que teve início logo depois. Desde meados dos anos 1990, o BID incorporou a prevenção da violência em sua carteira de financiamentos, com mais de US$150 milhões investidos em projetos de segurança cidadã. A violência crescente na América Latina, associada à desigualdade social, juventude em risco, tráfico de drogas e armamentos motivou essa nova linha de atuação. Para o banco, a justificativa econômica era clara: a violência gera perdas significativas de PIB e impõe altos custos sociais e institucionais (Alda, Buvinic e Lamas, 2006).

Os primeiros financiamentos para a segurança pública, no Brasil, vieram no ano de 2008, segundo dados disponibilizados pelo banco, quando quatro estados e o Distrito Federal assinaram um convênio que buscava promover o fortalecimento institucional dos estados para ações contra a criminalidade e violência. As ações buscavam a prevenção da criminalidade e violência em nível local; a criação de um sistema regional de informações que apoiasse a formulação, execução e monitoramento de políticas e ações de combate ao crime; e reinserção social de egressos do sistema penitenciário (BID, 2008).

Esse convênio foi, conforme documentos do BID, assinado de forma conjunta entre Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e o Distrito Federal. A coordenação do programa ficou a cargo do estado de Minas Gerais através da Secretaria de Estado e Defesa Social, segundo o BID cada estado deveria enviar um técnico

para integrar o comitê, criando-se uma aliança regional na promoção da segurança cidadã (De Medeiros, 2021).

Dos doze projetos financiados pelo Banco no período analisado, seis tratavam de projetos de âmbito nacional e seis focavam em algum estado, sendo que um deles tratava-se da cooperação técnica firmada em 2008 como mencionado acima. O mapa abaixo mostra quais são os estados do país em que o BID tem atuado.

MAPA 1. ESTADOS BRASILEIROS COM PROJETOS FIRMADOS COM O BID 2008-2022 NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA.



Fonte:elaboração própria a partir dos documentos disponíveis do BID com o app mapchart.app

Ao analisar o mapa, nota-se que a maior parte dos estados em que o BID atua ficam na região sudeste e sul. Embora sejam estados que não apresentam as maiores taxas de homicídios, são da região que concentra maior fonte de renda do país, o que pode influenciar na captação direta desses recursos, uma vez que, para se obter

financiamento, o estado deve estar dentro dos limites legais de endividamento. Além disso, ter uma burocracia capacitada interfere diretamente na captação desses tipos de financiamento, já que é preciso seguir o trâmite legal para financiamentos externos.

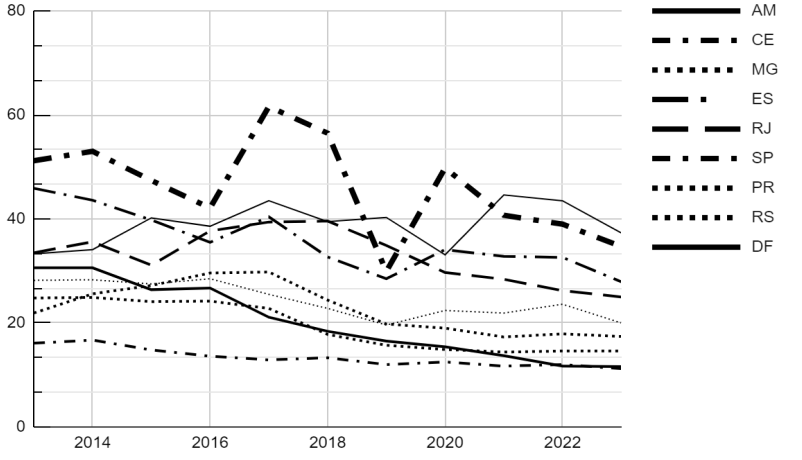
Estudos recentes buscaram demonstrar a capacidade estatal em segurança pública municipal nas capitais do Brasil através do indicador de capacidade estatal. Esse indicador foi criado a partir de quatro dimensões que visavam medir a) a capacidade coercitiva (medida pela existência de estruturas institucionais de segurança municipal); b) fiscal (medida pelos níveis de desenvolvimento, pela existência de fundo municipal e pelos gastos com a área) ; c) capacidade de implementação (medida pelo tempo de existência das estruturas institucionais, pelo tamanho do corpo democrático e pela sua capacitação); e, d) capacidade relacional ou externa (medida pela existência e pela natureza do conselho municipal de segurança pública) (Madeira et Al., 2018).

A criação desse indicador demonstrou que algumas capitais se destacam em suas capacidades estatais na segurança. Na região sudeste o destaque é para a dimensão coercitiva e fiscal. Além disso, a dimensão de implementação demonstra que o efetivo das guardas municipais é alto. Na região sul, a dimensão coercitiva demonstra os maiores níveis de institucionalização do país. A dimensão fiscal também é um destaque nessa região (Madeira et Al., 2018).

Visando realizar um diagnóstico da situação dos estados em que os projetos são implementados, buscou-se analisar os indicadores de violência e criminalidade. Sabemos que a taxa de homicídio possui seus limites de análise, mas dada a sua periodicidade coletamos as taxas dos estados que implementaram projetos financiados pelo BID no período analisado.

O gráfico abaixo apresenta a taxa de homicídios estimados nesses estados no período de 2014-2022. Esse corte temporal foi feito para obtenção de dados que refletissem o período mais próximo ao analisado.

GRÁFICO 1 – TAXA DE HOMICÍDIO ESTIMADA NOS ESTADOS COM PROJETOS FIRMADOS COM O BID.



Fonte: Atlas de violência 2025. Disponível em https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20

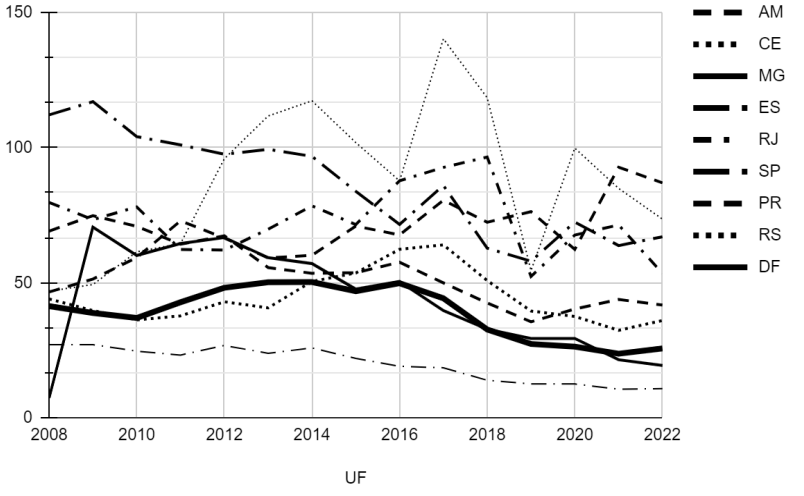
Ao analisarmos a taxa de homicídio por estado, nota-se uma variação ao longo dos anos. Em alguns estados, observou-se uma tendência de crescimento. O estado do Amazonas apresenta uma tendência de alta em determinados períodos, com oscilações significativas na taxa de homicídios. Nessa mesma linha, o estado do Ceará mostra um crescimento acentuado em certos anos, seguido por uma queda mais recente, possivelmente refletindo mudanças nas políticas de segurança pública. O estado do Rio de Janeiro tem suas questões de segurança pública conhecidas por toda a população, sendo um dos estados em que desperta a atenção dado a grande atividade de organizações criminosas e atuação policial, resultando inclusive em uma intervenção militar no estado no ano de 2018. O estado apresenta oscilações consideráveis, o que pode estar relacionado a fatores como operações policiais e políticas de segurança.

Alguns estados têm mostrado uma tendência de queda e estabilidade como o estado de Minas Gerais relativamente estável ao longo dos anos, com variações menores em comparação com alguns outros estados. No Espírito Santo, há um padrão de queda gradual, sugerindo uma possível melhora nos índices de violência. São Paulo exibe uma das tendências mais estáveis e com taxas reduzidas ao longo do tempo. O Paraná tem registrado algumas flutuações, mas sem

grandes picos ou quedas abruptas. No Rio Grande do Sul há variações ao longo dos anos, com uma tendência de queda mais recente. Já o Distrito Federal mantém um padrão mais controlado, com pequenas oscilações.

Os projetos firmados com o BID vão além da taxa de homicídio, muitas vezes se utilizando de outros indicadores, como de violência juvenil, uma vez que grande parte dos projetos é voltado para o público jovem. Pensando em realizar um diagnóstico desses estados antes e durante os anos de assinatura do contrato do banco, observou-se o número de homicídio de jovens por Armas de Fogo de 2008-2022 nos estados com projetos do BID.

GRÁFICO 2 – TAXA DE HOMICÍDIOS DE JOVENS DE 2008-2022.



Fonte: Atlas de violência 2025. Disponível em https://www.ipea.gov.br/atlas violência/dados-series/20

Os dados demonstram que alguns estados apresentam elevação: o Rio de Janeiro e o Ceará apresentam picos significativos, especialmente em 2017 e 2018, onde as taxas no Ceará em 2017 chegaram a 140,25% e no Rio de Janeiro em 92,64%. O Ceará teve um aumento expressivo a partir de 2011, atingindo um pico em 2017, seguido por uma queda. Alguns estados apresentam uma tendência mais estável ao longo do período analisado, como São Paulo e Minas Gerais. Espírito Santo (ES), Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS) e Distrito Federal (DF) mantêm uma tendência mais estável, com números

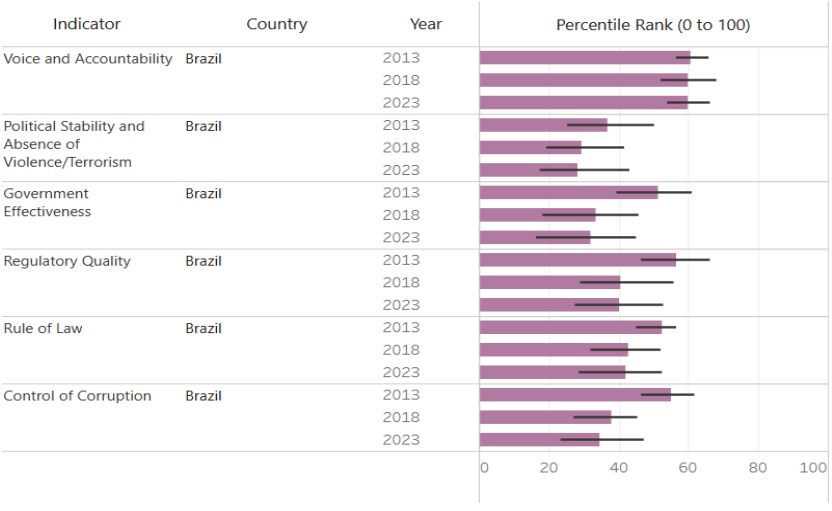
relativamente baixos. Já o estado do Amazonas apresenta uma leve tendência de queda ao longo dos anos.

A governança é um tema amplamente discutido pelo banco nos seus projetos. Conforme o Banco Mundial, a boa governança é essencial para o desenvolvimento. Ela ajuda os países a aumentar o crescimento econômico, construir capital humano e fortalecer a coesão social. O banco mundial criou um indicador que permite verificar os níveis de governança a partir de seis dimensões diferentes. Os Indicadores Mundiais de Governança (WGI) descrevem padrões gerais nas percepções da qualidade da governança entre países e ao longo do tempo. Os WGI baseiam-se em fontes de dados existentes, produzidas por mais de 30 *think tanks*, organizações internacionais, organizações não governamentais e empresas privadas em todo o mundo. As fontes de dados (1) produzem dados primários originais utilizando metodologias próprias e bem definidas; (2) relatam as percepções dos entrevistados sobre dimensões relevantes da governança; (3) abrangem múltiplos países; e, (4) são atualizadas regularmente. Os dados refletem as diversas visões de dezenas de milhares de entrevistados e especialistas em todo o mundo (Banco Mundial, 2025).

As dimensões analisadas são *Voice and Accountability* que mede percepção de liberdade de expressão, participação cidadã e imprensa livre; *Political Stability and Absence of Violence/Terrorism* que mede a percepção de instabilidade política e violência; *Government Effectiveness* que observa a percepção sobre qualidade dos serviços públicos, formulação e implementação de políticas; *Regulatory Quality* que verifica confiança na capacidade do governo de formular e aplicar regulações eficazes; *Rule of Law* que mede a confiança nas leis e no estado de direito e por fim, *Control of Corruption* que verifica percepção sobre a corrupção no setor público.

Ao analisar os dados para o Brasil, nota-se que o país apresenta uma deterioração em todos os indicadores de governança entre 2013 e 2023. As quedas mais acentuadas estão em *Political Stability and Absence of Violence/Terrorism, Control of Corruption e Government Effectiveness*. Esse panorama sugere desafios institucionais persistentes, especialmente ligados à legitimidade democrática, capacidade de implementação de políticas e percepção de corrupção. A tabela a seguir mostra o dado para o Brasil a partir de cada dimensão.

TABELA 1 – INDICADOR MUNDIAL DE GOVERNANÇA PARA O BRASIL POR DIMENSÃO.



Fonte: Extraído do https://www.worldbank.org/. https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators

Isso demonstra uma tendência de enfraquecimento da governança no Brasil ao longo da última década (2013 a 2023), com queda consistente em todos os principais indicadores avaliados pelo Banco Mundial. A questão da governança em segurança pública é amplamente discutida e abordada nos projetos como uma forma de se reduzir a violência e a criminalidade através de instituições capazes de atacar o problema em questão. Nesse sentido, o banco enfatiza em suas linhas de ação aspectos que contribuem para a governança como os pontos destacados nas linhas de ação três e cinco: *"Reforçar a eficácia das instituições do setor da justiça para uma investigação e resolução de casos eficiente, coordenada, transparente e atempada"* e *"Reforçar a governança do Sistema de justiça criminal: quadro regulamentar, coordenação e gestão"*.

Por isso, olhar para esses indicadores é importante para compreender o diagnóstico do país quando esses contratos são assinados, analisando se esses projetos estão ligados aos problemas locais e tentam resolvê-los ou se são agendas externas ligadas a outros interesses. A próxima seção analisa o perfil dos projetos firmados com o BID no Brasil, buscando entender quais têm sido os eixos de atuação do banco e qual tipo de segurança pública se tem financiado.

PERFIL DOS PROJETOS

Entender o perfil de cada projeto foi importante para compreender o tipo de segurança que o BID busca priorizar e como cada projeto se adapta ou não às realidades locais. Em um primeiro momento os projetos foram organizados por eixo prioritário e objetivo principal. Além disso, valor financiado e o líder de equipe foram informações importantes para a análise. (Vide quadro a seguir).

QUADRO 1 – PROJETOS BID NO BRASIL 2008-2022.

Código e nome do projeto	Principal objetivo	Eixo prioritário	Valor do financiamento	Líder de equipe
BR-T1420 : Plataforma de Segurança Pública baseada em evidências	fortalecer as capacidades dos funcionários públicos das secretarias estaduais e municipais de segurança pública para adotar políticas de segurança pública baseadas em evidências, (i) treinando-os sobre como projetar e implementar ensaios clínicos randomizados (ECR) que avaliem o impacto de algumas das suas principais intervenções e (ii) facilitar o seu acesso à base de conhecimento sobre o que funciona e o que não funciona na segurança pública.	capacidade institucional	US$150,000.00 contrapartida US$70,000.00	R. S. B.
BR-T1324 :Fortalecer o diálogo e a disseminação do conhecimento em Segurança Cidadã	contribuir para melhorar a eficácia e eficiência das políticas e projetos de segurança cidadã nos estados brasileiros. promover a troca de experiências e a disseminação de conhecimentos; elaborar estudos e notas técnicas que permitam compartilhar melhores práticas e adotar metodologias comuns para melhor gestão, monitoramento e avaliação das políticas e projetos de segurança cidadã apoiados pelo Banco no Brasil.	Capacidade institucional	US$ 300.000,00 sem contrapartida	D. C.
BR-T1261: Redução da Agressão e Violência Juvenil através de um Programa Integrado	medir o impacto de um programa integrado sobre a agressão e a violência juvenil.	Capacidade institucional	Total: US$423,000.00 BID $350,000.00 $73,000.00 (in kind)	S. D.
BR-T1406: Fortalecendo a Governança da Segurança Pública no Brasil	contribuir para fortalecer a governança da política de segurança pública do Brasil. (i) capacidades organizacionais; (ii) ferramentas de planejamento; e (iii) os instrumentos de financiamento à disposição do recém-criado Ministério de Segurança Pública (MSP) para implementar uma política integrada de segurança pública.	Capacidade institucional	US$300.000 sem contrapartida	R. S. B.

Código e nome do projeto	Principal objetivo	Eixo prioritário	Valor do financiamento	Líder de equipe
BR-L1223: Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública	Contribuir para a consolidação da capacidade institucional da CGU, com vistas ao fortalecimento da integridade, da transparência e do controle social na gestão dos recursos públicos	Capacidade institucional	Total: 30.0 milhões BID 18.0 milhões contrapartida: 12.0 milhões	P. F.
BR-T1131: Participação Comunitária para a Prevenção da Violência: Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro.	contribuir para o desenho do componente piloto de prevenção da violência e convivência cidadã do Programa de Urbanização dos Assentamentos Populares do Rio de Janeiro - Etapa III O objetivo específico é gerar uma metodologia de intervenção que vise reduzir a violência e aumentar a segurança cidadã em populações de baixa renda comunidades.	Prevenção	Total: US$ 155.000 Fundo Especial do Japão: US$ 125.000 Contrapartida local: US$ 30.000	N. A.
BR-T1067 : Fortalecimento das capacidades institucionais para enfrentar o crime e a violência	Fortalecer as capacidades institucionais dos governos estaduais para combater a violência e a criminalidade, desenvolvendo experiências inovadoras de prevenção da violência, geração e utilização de informações regionalizadas no combate à violência e reabilitação de egressos do sistema penitenciário.	Capacidade institucional	total: 1.125.000 FSJ: 900.000 contrapartida local: 225.000	R. A.
BR-L1547 : Programa Federativo para Segurança Pública Inteligente (PROSEG -Federativo)	O objetivo geral desta operação é contribuir para a redução dos índices de criminalidade nas áreas alvos (governos estaduais e municipais). O objetivo específico é ampliar o escopo dos programas de prevenção e redução da criminalidade	Prevenção	Total: 180.000.000 BID: 150.000.000 contrapartida: 30.000.000	R. S. B.
BR-L1546: Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência (PREVIO) do Estado do Ceará	contribuir para a redução do nível de crimes violentos no estado do Ceará. Os objetivos específicos são: (i) promover a qualidade dos serviços de prevenção da violência voltados para jovens e grupos vulneráveis nos municípios priorizados; (ii) aumentar a capacidade policial de prevenção e investigação na cidade de Fortaleza; e (iii) melhorar a qualidade dos serviços de reabilitação de IA.	Prevenção	total: 65.195.000 BID: 52.156.000 contrapartida: 13.039.000	R. S. B.

Código e nome do projeto	Principal objetivo	Eixo prioritário	Valor do financiamento	Líder de equipe
BR-L1387: Segurança Cidadã no Espírito Santo	reduzir a crescente criminalidade e índices de criminalidade nos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, que compõem a Região Metropolitana do Espírito Santo) e onde estão concentrados 68% do total de homicídios e 75% do total de homicídios de jovens entre 15 e 24 anos	Prevenção	Total: US$70,0 millones BID: US$56,0 millones contrapartida local: US$14,0 millonest	D. C.
BR-L1343: Programa Oportunidades e Direitos do Estado do Rio Grande do Sul	reduzir os altos índices de crimes violentos entre jovens entre 15 e 24 anos nas cidades de ALV, POA e VIA no RS, por meio de uma abordagem abrangente dos fatores de risco e do direcionamento geográfico e populacional das intervenções.	Prevenção	total: US$56.000 BID: US$50.0 contrapartida local: US$6.0 millones	D. C.
BR-L1331 : Programa Paraná Seguro	reduzir os índices de crimes violentos nas cidades de Curitiba, Região Metropolitana (RM), eixo Londrina-Maringá e região fronteiriça do Paraná.	Prevenção	total: 112.1 millones BID: 67.3 millones contrapartida local: 44.8 millones	D. C.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BID.

A análise mostrou que todos os projetos estão em conformidade com as linhas de ação propostas no marco para o setor da segurança. Sendo a prevenção e a capacidade institucional os focos dos programas financiados. O valor do financiamento varia conforme a capacidade fiscal de cada local. Somando todos os projetos no Brasil ao longo dos anos analisados, o valor total financiado pelo banco foi de US$515.748.000,00.

Dois projetos a nível nacional não exigiam nenhuma forma de contrapartida por parte do país foram os projetos BR-T1324 e BT-T1406, nota-se que ambos estavam focados em contribuir para fortalecer a política pública de segurança. O projeto BR-T1324 ainda tem como objetivo claro a disseminação do conceito de segurança cidadã no Brasil, sendo assim um financiamento da difusão do conceito. O que se observa é que alguns estados conseguem um valor maior, mas com uma contrapartida também maior, como é o caso do estado do Paraná em que a contrapartida local se refere a 39,96% do valor total do projeto. O Rio Grande Sul foi o estado com a menor contrapartida local de 10,71% do valor total do projeto.

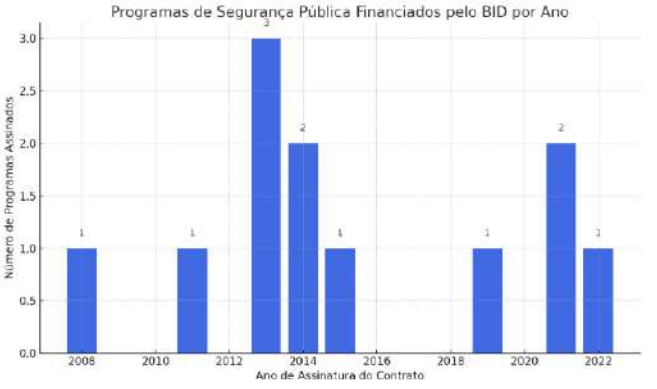
Analisando os projetos a partir de seus objetivos e indicadores de violência e criminalidade nota-se que em sua grande parte os projetos buscam enfrentar problemas locais. Como é o caso dos projetos implementados no Rio de Janeiro e no Ceará, são projetos voltados para a violência juvenil que buscam a redução da violência. Olhando os indicadores, verifica-se que esses estados tiveram picos importantes de violência e criminalidade nos anos analisados.

Quando olhamos para o líder de equipe, fica evidente que há uma rede que circula pelo país assim como os demais países da América Latina e Caribe. Os líderes mais frequentes foram o R. S. B. e D. C. O segundo já se encontra aposentado, mas o líder R. S. B. segue sua atuação na região como especialista em Segurança Cidadã e Justiça.

Tendo como base o ano de assinatura dos contratos, buscou-se observar qual o período com maior número de contratos assinados e se eles seguem a tendência apontada por Pessina et Al (2022) de um aumento no número de financiamentos a partir de 2015 com a Agenda 2030. O que se verificou foi que a maioria dos contratos foram assinados a partir de 2013 e mantendo a tendência de financiamentos ao longo do período analisado. Vale lembrar que os programas normalmente são assinados e ainda levam um tempo para que de fato sejam implementados, o que pode explicar o fato de não se ter um financiamento por ano, por exemplo. Assim, verifica-se que o BID mesmo com a implementação da agenda 2030 e com o ODS 16 de Paz, Justiça e instituições sustentáveis segue com sua tendência de financiamento. A

agenda tornou o problema mais visível, mas não afetou diretamente o número de financiamentos do BID no período analisado.

GRÁFICO 3 – PROGRAMAS DE SEGURANÇA PÚBLICA FINANCIADOS PELO BID DE 2008-2022.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BID.

Para uma análise mais minuciosa de cada projeto, optou-se em dividi-los por categorias, sendo elas: segurança cidadã, evidências, governança e capacidade institucional, prevenção, eficiência e efetividade, estratégia e difusão. Essas categorias eram destacadas à medida que apareciam tais referências dentro de cada projeto. Para isso, contou-se com o *software Nvivo* para classificação dessas categorias. O quadro a seguir apresenta as categorias e suas descrições a partir da literatura e dos documentos do banco.

QUADRO 1 – CATEGORIAS DE ANÁLISE.

Categoria	Descrição
Segurança cidadã	Projetos que trazem características do conceito de segurança cidadã.
Evidências	Projetos que mencionam o uso de evidências para formulação e implementação.
Governança e capacidade institucional	Projetos voltados para melhorias na gestão, seja por cooperação técnica ou fornecimento de equipamentos.
Prevenção	Projetos que visam prevenir problemas de segurança pública.
Eficiência e efetividade	Projetos cujo objetivo principal é aumentar a eficiência e efetividade da segurança pública.
Estratégia	Linha de financiamento e estratégia utilizada pelo banco para financiar o projeto.
Difusão	Projetos que fazem referência a iniciativas anteriores e possibilidade de replicação em outras localidades.

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos do BID.

Dos projetos analisados, a categoria com maior destaque foi a de Governança e capacidade institucional, ou seja, os projetos são voltados a trazer essa capacitação para a gestão na segurança pública. O que se observa é um grande incentivo à produção de diagnósticos e de avaliações por parte da gestão, além da questão de implementar políticas com base em evidências. Há também uma grande ênfase no fortalecimento ao planejamento e, também, no financiamento da segurança pública.

A segurança cidadã é o principal conceito utilizado pelo banco. Os projetos na sua grande maioria têm como pano de fundo essa característica. Para o banco, os projetos de segurança cidadã envolvem: ressocialização de jovens infratores, Reintegração de egressos do sistema penitenciário, foco etário dos jovens de 15- 24 anos e apoio à integração social e ao emprego.

A difusão é também um termo que aparece frequentemente nos projetos financiados pelo banco. Inúmeras vezes aparece como uma forma de "fortalecer o diálogo, a troca de conhecimentos e a

coordenação entre os secretários responsáveis pela segurança pública nos estados brasileiros" (Projeto BID 1324). Outras vezes, a difusão é trazida como uma maneira de:

> Disseminar novos conhecimentos e novas metodologias que favoreçam uma maior participação comunitária em programas de segurança cidadã para garantir o sucesso das intervenções, e fortalecer a tomada de decisões informadas sobre a oportunidade e viabilidade de implementação de políticas e projetos de segurança cidadã, proporcionando ao setor gestores com subsídios metodológicos e analíticos (Projeto BID 1324).

Sabemos que os estudos de difusão de políticas públicas têm avançado e mostrado que cada vez mais políticas que são formuladas para uma localidade são implementadas em diferentes locais. O que se observa é que o banco utiliza seus próprios projetos como uma forma de difusão, ou seja, nos objetivos do programa já estão descritas as estratégias para fazer com que esse projeto circule através de seminários de apresentação de resultados, *workshops* e reuniões com os especialistas do banco e autoridades locais. Os projetos muitas vezes são liderados pelo mesmo líder de equipe em diferentes países o que faz com que esse líder circule assim como as experiências de projetos anteriores.

A atuação do BID é diferente em cada país, dependendo das estratégias definidas por seus membros representantes. Essas estratégias são definidas conforme as necessidades e legislações locais e é a partir delas que o banco orienta sua ação (De Medeiros, 2021). Nesse sentido, elas orientam a implementação dos programas. As estratégias que apareceram no período analisado foram as linhas 2010-2020 que buscavam a igualdade de gênero, diversidade, fortalecimento da capacidade institucional e do Estado de Direito. Isso explica o fato da maior parte dos projetos do banco estarem voltados à capacidade institucional na segurança pública. Esse tem sido o principal eixo de atuação do banco, os projetos que envolvem questões de governança e capacidade institucional são projetos desenvolvidos junto com as secretarias de segurança pública ou com o Ministério de Segurança Pública. O quadro a seguir mostra quais são os principais objetivos para aumentar a governança e a capacidade institucional.

QUADRO 2 – PRINCIPAIS OBJETIVOS PARA CUMPRIR COM A ESTRATÉGIA (2010–2020).

1. Capacitar funcionários públicos de Secretarias de Segurança Pública estaduais e municipais no Brasil para adotar políticas de segurança pública baseadas em evidências no Brasil
2. Apoio ao diagnóstico e avaliação de políticas e projetos
3. Fortalecer o planejamento da segurança pública
4. Modernizar a polícia
5. Funcionários treinados em segurança cidadã e justiça e de instituições com capacidades reforçadas de gestão e tecnologia digital
2. Aumentar a capacidade policial de prevenção e investigação [...] melhorar a qualidade dos serviços de reabilitação de Adolescentes com medidas socioeducativas

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos de cada projeto do BID.

Para que esses objetivos sejam cumpridos, o BID normalmente faz treinamento com as equipes que serão responsáveis pelos projetos. Esses treinamentos ocorrem nas secretarias e contam com a presença de especialistas do banco. Além disso, o que tem se observado é que o banco tem investido em tecnologia fazendo com que as partes adotantes recebam *softwares,* equipamentos e acesso a diferentes tecnologias.

O Programa Estratégico para o Desenvolvimento de Instituições Financiadas com Capital Ordinário (GN-2819-1), criado com o objetivo de fortalecer o Estado de Direito, a segurança dos cidadãos e o combate à corrupção, e as prioridades de qualidade das instituições e políticas baseadas em evidências, capacidade de implementação (inovação na prestação de serviços) e fortalecimento e desenvolvimento de produtos tecnológicos inovadores em instituições subnacionais. Mostrou-se importante como uma forma de guiar os financiamentos no país, uma vez que todos os projetos têm seguido essa linha.

As políticas públicas baseadas em evidências também têm ganhado destaque na atuação do banco, principalmente a partir do programa BR-T1420 que criou uma plataforma com políticas de segurança pública que funcionaram. Conforme o BID, a plataforma busca incentivar a produção e disseminação de evidências na América Latina e Caribe, o BID decidiu criar esta plataforma digital com o objetivo de disseminar as evidências sobre segurança cidadã e justiça na região (BID, 2025). Verificou-se que o BID já havia implementado outros programas com esse foco em outros países da região como na Argentina (AR-T1182) e no Chile (CH-T1193) o que demonstra uma difusão das políticas baseadas em evidências.

Apesar de que em sua grande maioria o banco financie projetos que buscam amparar as necessidades locais alguns pontos merecem

destaque: Os ODS não influenciam diretamente no aumento do número de financiamento na área da segurança, mas verificou-se que há uma tendência de uma agenda maior que perpassa a segurança cidadã e a segurança pública em si que vem a partir dessa grande agenda do desenvolvimento impulsionada por organismos multilaterais, reforçando a ideia de instituições do norte global impondo suas agendas para o sul global.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os financiamentos na área da segurança pública têm ganhado destaque nos últimos anos, dado que as novas instituições de financiamento têm voltado sua atenção para a área em questão. O capítulo buscou compreender qual o perfil dos projetos financiados pelo BID no Brasil nos últimos anos. O que tem se observado é que esse financiamento tem sido influenciado por agendas do desenvolvimento que buscam cada vez mais instituições com maiores capacidades estatais.

A análise mostrou que embora os projetos versam sobre o tema da segurança cidadã e estejam debaixo desse grande tema, o conceito em questão fica ainda muito limitado nos projetos, focando apenas em políticas para jovens e ressocialização de jovens infratores. Outro ponto em questão é que os projetos buscam principalmente focar em capacidade institucional promovendo governança e buscando treinamento de equipe. Isso faz com que diversos problemas de segurança pública fiquem de lado e não sejam diretamente enfrentados.

Embora haja projetos de nível nacional, os estados em que os projetos se concentram ficam em sua maior parte no sul e sudeste mostrando que estados que já são historicamente mais ricos acabam recebendo mais dinheiro e projetos na área da segurança pública. A pesquisa também mostrou que o BID usa dos seus próprios projetos para gerar difusão fazendo com que circulem entre diferentes localidades, seja através da sua recente plataforma de políticas públicas baseadas em evidências, seja através dos especialistas do banco que circulam pelos países levando a cartela de financiamento do banco.

Entender o perfil do financiamento externo na segurança pública é importante, pois nos mostra o que estamos financiando, assim a partir das análises pode se dizer que o recurso externo está basicamente focado em governança e capacidade institucional entendendo que as instituições de segurança pública em que os projetos são implementados são fracas e que carecem de eficiência.

Nesse sentido, os projetos buscam aumentar as capacidades das instituições seja em mão de obra técnica seja em tecnologia a fim de proporcionar aprimoramento institucional e resultar em uma melhor governança da segurança pública no país. Ainda é necessário avançar e expandir a análise para os demais anos e acompanhar os projetos que estão sendo implementados para que assim possa se obter resultados cada vez mais profundos.

BIBLIOGRAFÍA

Alda, Erick.; Buviníc, Mayara; & Lamas, Jorge (2006). Neighbourhood peacekeeping: The Inter-American Development Bank's violence reduction programs in Colombia and Uruguay. *Civil Wars, 8*(2), 197–214.

Banco Interamericano de Desenvolvimento (1998). *Programa de seguridad ciudadana: Prevención de la violencia y el delito (UR-0118): Resumen ejecutivo*. https://www.iadb.org/es/proyecto/UR0118

Banco Interamericano de Desenvolvimento (2008). *Documento del Banco Interamericano de Desarrollo: Perfil de cooperación técnica: Fortalecimiento de las capacidades institucionales para enfrentar el crimen y la violencia en Estados del Brasil (BR-T1067)*. https://www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desenvolvimento (2025). *Banco Interamericano de Desenvolvimento*. https://www.iadb.org/pt-br

Carbonari, Fernanda, Wolf, Gabriel, Hoffman, Jennifer S., Caprirolo, Diego (2016). *Uma perspectiva multilateral para a prevenção da violência na América Latina*. *Revista Brasileira de Segurança Pública, 10*(2), 58–70. https://doi.org/10.31060/rbsp.2016.v10.n2.694

Costa, Arthur. Lima, Renato (2014). Segurança pública. In: Renato Sérgio Lima, José Luis. Ratton, & R. G. Azevedo (Orgs.), *Crime, polícia e justiça no Brasil* (pp. 482–490). Contexto.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de (2018). *As organizações internacionais como difusoras de políticas públicas*. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, 7*(13), 29–49. https://doi.org/10.30612/rmufgd.v7i13.8718

Filocre, D'Aquino (2009). Classificações de políticas de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública, 3*(5), 146–158.

Gomes, Camila (2019). *Criminalidade e despesas públicas no Brasil: Estimativa do impacto dos gastos públicos em segurança sobre as taxas de homicídio* (Documento para Discussão BID n. IDB-WP-909). Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Criminalidade-e-despesas-p%C3%BAblicas-no-Brasil-Estimativa-do-impacto-dos-gastos-p%C3%BAblicos-em-seguran%C3%A7a-sobre-as-taxas-de-homic%C3%ADdio.pdf

Lui, Lizandro; Sales, Eric Rodrigues de (2023). Perfil dos convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com entes subnacionais no Brasil (2008–2022). *Revista de Administração Pública, 57*(3), e2022-0415.

Madeira, Lígia Mori; Gelisk, Leonardo; Salvarrey, Gabriela; Boessio, A. Paula; Trindade, Kálita In: André Marenco & Maria. Isabel. Noll (Orgs.) (2018). *A política, as políticas e os controles: Como são*

governadas as cidades brasileiras (pp. 141–170). Tomo Editorial.
Medeiros, Kálita. H. Trindade de (2021). *O Banco Interamericano de Desenvolvimento e a difusão de políticas públicas de segurança em três estados brasileiros (RS, PR e ES)* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul].
Pessina, Maria Elisa Huber; Coelho, André Pires Batista; Fadul, Élvia Mirian Cavalcanti; Monteiro, Augusto de Oliveira (2022). Cooperação internacional para o desenvolvimento e financiamento externo para o Brasil: Uma macroanálise do período entre 2000 e 2020. *Revista de Administração Pública, 56*(2), 248–274.
Sapori, Luís. Flavio (2007). *Segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas*. FGV.
Tavares dos Santos, José Vicente, Barreira, César (Orgs.) (2016). *Paradoxos da segurança cidadã*. Tomo Editorial
Tavares dos Santos, José Vicente, Madeira, Lígia Mori (2014). *Segurança cidadã*. Tomo Editorial.
Tomesani, Ana. Maura (2017). Reforma do setor de segurança: A construção de uma agenda latino-americana. In S. Aguilar & I. Alonso (Orgs.), *Os desafios da política externa e segurança no século XXI* (pp. 191–209). https://www.researchgate.net/publication/346677416_Os_Desafios_da_Politica_Externa_e_Seguranca_no_Seculo_XXI
Trindade, Kálita (2018). *A inserção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) enquanto ator na formulação de políticas públicas de segurança no Rio Grande do Sul* [Trabalho de conclusão de curso, Universidade Federal do Rio Grande do Sul].
World Bank. (n.d.). *Worldwide Governance Indicators – DataBank*. https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators

SOBRE LAS AUTORAS Y AUTORES

COMPILADORAS:

ROCHELE FELLINI FACHINETTO
Professora Associada do Departamento de Sociologia, do Programa de Pós-graduação em Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania - UFRGS/CNPq. Pesquisadora vinculada ao INCT Violência, Poder e Segurança Pública (INVIPS/CNPq). Coordenadora do Grupo de Trabalho da Clacso - Violencias, Gobiernos y Democracia (2023-2025). Tutora do Programa de Educação Tutorial Ciências Sociais UFRGS (2024-2027). É Bacharel (2006) e Licenciada (2005) em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Possui Mestrado (2008) e Doutorado (2012) em Sociologia pela mesma Universidade. Número ORCID 0000-0001-5111-2588.

LUCIANA NOELIA GINGA
Doctora en Ciencia Política por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magister en Criminología por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral. Licenciada en Ciencia Política, por la Facultad de Ciencia Política y RRII (UNR). Docente en la Lic. en Trabajo Social y en la Lic. en Seguridad Ciudadana, en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la (UNR). Co-coordinadora del Centro de Investigación en Gubernamentalidad y Estado (CIGE). Co-coordinadora del Grupo de Trabajo Violencias, Gobierno y Democracia, CLACSO 2023-2025. Investigadora del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario (CIUNR)

PROLOGUISTA:

PABLO EMILIO ANGARITA
Doctor en Derechos Humanos y Desarrollo. Profesor titular Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia (j). Investigador Emérito Vitalicio, Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación de Colombia. Evaluador del Minciencias. Ex-Coordinador del Grupo de investigación Conflictos, Violencias y Seguridad Humana. Co-fundador e investigador del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. Docente de doctorado en Derecho, Maestría en Derecho y Especialización en Derechos Humanos y DIH, UdeA. Ex Coordinador y actual docente en la Maestría en Conflictos, Paces y Derechos Humanos, UdeA. Integrante del núcleo básico de docentes del doctorado en Derecho, Seguridad y Bienestar Humano, Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del GT de CLACSO Violencias, gobiernos y democracia.

AUTORES/AS:

JOSÉ VICENTE TAVARES-DOS-SANTOS
Profesor Titular de Sociología, UFRGS - Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil; Investigador del CNPq Consejo Nacional Desarrollo Científico. Sociólogo, UFRGS (1971); Maestro, Universidad São Paulo (1977); Docteur d´Etat, Université Paris-Nanterre (1987); Postdoctorado, Cambridge Univ. U.K. (2008). Coordinador: GT Literatura e Sociedade: o romance como imaginario social, Sociedade Brasileira de Sociologia (2023 / 2025). GT "Literatura y Conflictualidades" – ALAS Santo Domingo 2204; "Seguridad, violencia y democracia" (CLACSO – Consejo Latinoamericano Ciencias Sociales 2020-2022); CALAS – Universidad de Guadalajara, México (2019-2021). Investigación: conflictos agrarios, metodologías computacionales, violencia, seguridad ciudadana, sociología de la novela, sociología latinoamericana, sociología cosmopolita. Fue: Director I. Latinoamericano Estudios Avançados UFRGS (2012-2020). Presidente Asociación Latinoamericana Sociología (2005 – 2007). Presidente Sociedade Brasileira de Sociologia (1998-1999, 2000-2001). CLACSO GT Violencia, Seguridad Cidadania (2014-2020). International Sociological Association RC "Social Control Deviance" (2014-2018). C. Executivo ISA (2006-2010). Directivo CLACSO (2007-2011).

CARMEN CHINAS SALAZAR
Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología. Profesora investigadora de la Universidad de Guadalajara. Investigadora Nacional Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII). Coordina el Comité de Análisis Universitario sobre Personas Desaparecidas de la Universidad de Guadalajara. Sus líneas de investigación son derechos humanos, cultura de paz, género, prevención de las violencias, desaparición forzada.
Correo electrónico: carmen.chinas@academicos.udg.mx
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0005-9224 .

JANIA PERLA DIÓGENES DE AQUINO
Professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará. Pesquisadora do CNPq- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico. Pesquisadora do Laboratório de Estudos da Violencia-LEV. Desenvolve pesquisas sobre o mercado ilegal dos assaltos contra bancos há mais de 25 anos, autora do livro Príncipes e Castelos de Areia: um estudo da Performance nos Grandes Roubos

LUCIANA SCARAFFUNI
Es docente e investigadora con dedicación total del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar). Doctora en Antropología por la Universidad de los Andes de Colombia, y magíster en Antropología por la misma universidad. Licenciada en Sociología por la FCS de la Udelar. Es investigadora nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Realizó una estancia de investigación en la Universidad Autónoma de Occidente en Cali (2023). Es corresponsable del Grupo de Estudios sobre Violencias y Víctimas (FCS, Udelar).
Correo electrónico: luciana.scaraffuni@cienciassociales.edu.uy

CAMILA NUNES DIAS
Professora Associada da Universidade Federal do ABC (UFABC), docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, ambos da UFABC. Coordena o Grupo de Pesquisa em Segurança, Violência e Justiça - SEVIJU. É pesquisadora associada do Centro de Estudos da Favela (CEFAVELA-FAPESP) e ao IPEA, pesquisadora do CNPq e pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos da Violência (NEV-USP). Integra o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Violência, Poder e Segurança Pública (INVIPS/Cnpq). Atua

em pesquisas no campo da violência, crime organizado e sistema prisional. É autora dos livros *PCC: Hegemonia nas prisões e monopólio da violência* (2013) e *A guerra – ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil* (2018), além de artigos e capítulos de livros sobre dinâmicas prisionais e criminais, crime organizado, ilegalidades e violências em regiões de fronteira dentre outros.

NALAYNE MENDONÇA PINTO
Mestre em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2000). Doutora em Ciências Humanas (Sociologia) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2006). Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pesquisadora do Observatório Fluminense – UFRRJ e Pesquisadora Associada ao Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos – INEAC/INCT.
E-mail: nalaynempinto@gmail.com

JOSÉ CLÁUDIO SOUZA ALVES
Graduado em Estudos Sociais pela Fundação de Brusque (1983). Mestre em Sociologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1991). Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1998). Atualmente é Professor Titular da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
Email: jclaudioalves9@gmail.com

SILVIA GUEMUREMAN
Investigadora Principal de Conicet en el Instituto Gino Germani (UBA). Socióloga, especialista en problemáticas sociales infanto juveniles y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Profesora en la Universidad de Buenos Aires en grado y posgrado. Directora del Observatorio de Adolescentes y Jóvenes radicado en el Instituto Gino Germani.

LIANA DE PAULA
Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais e Vice coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); Coordenadora do Observatório da Democracia e dos Direitos da Unifesp e do Grupo de Pesquisa sobre Cidadania, Violência e Administração da Justiça (CiVAJ/Unifesp), que integra o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia sobre Violência, Poder e Segurança Pública (INViPS). Seus interesses de pesquisa são, principalmente, sociologia da violência, do crime e do desvio e sociologia da infância e da juventude, desenvolvendo

pesquisas que examinam as políticas públicas voltadas para o atendimento de adolescentes em conflito com lei (sistema socioeducativo); justiça juvenil; violência juvenil; administração da justiça; alternativas penais e resolução alternativa de conflitos; e violência urbana.

BRUNA GISI
É Professora Doutora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo; Coordenadora do curso de graduação em Ciências Sociais da mesma universidade; Vice coordenadora do Núcleo de Estudos da Violência da USP; Doutora e mestre em Sociologia pela USP. Desenvolve pesquisas na área de Sociologia da Punição e da Violência, com ênfase em Sistema de Justiça Juvenil e Sistema Socioeducativo.

MARCUS VINICIUS PIRES DOS REIS
É mestre e doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Membro do Grupo de Pesquisa sobre Cidadania, Violência e Administração da Justiça (CiVAJ/Unifesp), trabalhou como técnico de medidas socioeducativas entre 2016 e 2019. A partir de 2020, passa atuar como pesquisador com interesse especial em sociologia da violência e sociologia da juventude, em investigações sobre justiça juvenil.

IGNACIO SALAMANO
Es sociólogo de la UdelaR. Ha coordinado el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del Uruguay y cuenta con experiencia en análisis de datos, evaluación de políticas públicas y estudios sobre violencias hacia niños, niñas y adolescentes.

GABRIEL TENENBAUM
Es doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México y profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Integra el Sistema Nacional de Investigadores y coordina proyectos sobre violencias, delito juvenil y criminalidad. Sus publicaciones recientes abordan el tráfico de drogas, el lavado de activos y la violencia letal.

NILIA VISCARDI
Es doctora en Sociología por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil) e investigadora en la UdelaR. Ha coordinado proyectos nacionales e internacionales sobre juventudes, violencias y género, y publica regularmente en revistas científicas y libros colectivos sobre educación, derechos humanos y políticas de seguridad.

MAURICIO FUENTES
Es licenciado en Ciencias de la Educación y magíster en Psicología y Educación. Ha trabajado en múltiples proyectos sobre infancia, migraciones y derechos humanos.

MELISSA DE MATTOS PIMENTA
Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo e professora associada do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã. É pesquisadora junto ao Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania e vem realizando pesquisas sobre juventudes e violências, homicídios de jovens, instituições policiais brasileiras, prevenção à violência e segurança cidadã.

JACQUELINE SINHORETTO
Es doctora y magíster en Sociología por la Universidad de São Paulo (2007), y profesora asociada de la Universidad Federal de São Carlos / Departamento de Sociología y PPGS. Dirige el Grupo de Estudio sobre Violencia y Gestión de Conflictos en la UFSCar. Realizó prácticas postdoctorales en Francia (2009) y Canadá (2020). Tiene experiencia en Sociología de la Administración de Justicia y Sociología de la Violencia. Es investigadora del Instituto INCT de Estudios Comparados en Gestión de Conflictos Institucionales y becaria de Productividad CNPq 1C.

ANDRÉ SALES CEDRO
Es doctor y magíster en Sociología por el Programa de Posgrado en Sociología (PPGS) de la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar). Investigador del Instituto de Estudios Comparados en Gestión de Conflictos (INCT-INEAC). Miembro del Grupo de Estudio sobre Violencia y Gestión de Conflictos (GEVAC-UFSCar). Trabaja en el área de investigación de la sociología de la violencia y la gestión de conflictos, especialmente en temas relacionados con los delitos violentos; modelos policiales; prácticas policiales, vigilancia y relaciones raciales, control del delito; uso de tecnologías por parte de las instituciones de seguridad; Policía, seguridad pública y redes sociales y control externo de la actividad policial. Autor del libro: Muertes Recíprocas: Sentidos de Violencia en Luziânia publicado en 2023 por la editorial Autografia.

EDGAR BALTAZAR LANDEROS
Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales y Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México

(UNAM). Doctor en Ciencias Sociales y Humanísticas en cotutela por la Universidad de Alicante y la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Becario posdoctoral de la UNAM, adscrito al Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur (CIMSUR) asesorado por el Dr. Luis Rodríguez Castillo.

RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO
Doutor em Sociologia (UFRGS-2003), Professor Titular da Escola de Direito da PUCRS e pesquisador de produtividade em pesquisa do CNPq. Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (INCT-InEAC).
E-mail: rodrigo.azevedo@pucrs.br

LAURA GIRARDI HYPOLITO
Doutora em Ciências Criminais (PUCRS-2024), e Professora da UNILASALLE. Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (INCT-InEAC).
E-mail: lauraghypolito@gmail.com

LETÍCIA MARIA SCHABBACH
Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora associada do Departamento de Sociologia e docente permanente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, em Porto Alegre/Brasil. Bolsista produtividade em pesquisa pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Temas de interesse: violência, instituições de justiça criminal e políticas públicas.
E-mail: leticiams65@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1828-6030

GABRIELLI DORNELES AMERICO
Estudante do Curso de Bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista de iniciação científica pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), dentro do projeto de pesquisa "Ideias, atores e práticas relacionadas com a prevenção ao crime e à violência no Brasil: uma análise a partir dos convênios firmados entre a União e atores subnacionais, no período 1996 a 2020", coordenado pela Profa. Dra. Letícia M. Schabbach. No âmbito da UFRGS, também participa do projeto de extensão "G8-Generalizando: Direitos Sexuais e de Gênero", junto ao Serviço de Assessoria Jurídica Popular, e da "Comissão de Direitos Humanos" do Instituto de Filosofia e Ciências

Humanas. Temas de interesse: prevenção ao crime e à violência, feminicídios, financiamento da segurança pública e impacto social das políticas públicas.
E-mail: gabrielli.dorneles1@gmail.com

AMANDA GUAJARDO
Psicóloga formada en la Universidad de La Habana. Obtuvo el grado de magister en Psicología Educacional en la Universidad de Chile. Ha realizado investigaciones en el ámbito de la psicología educacional y penitenciaria. Entre 2010 y 2016 participó en la realización de investigaciones independientes sobre prácticas lectoras en jóvenes y mujeres recluidas financiadas por el Fondo de Fomento para la Lectura. Presenta más de veinte años de experiencia laboral con población adulta y juvenil en condición de exclusión socioeconómica. Ha trabajado en las áreas técnicas de las cárceles, en instituciones de capacitación laboral para jóvenes y en un liceo intracarcelario. Actualmente se desempeña como docente en un curso optativo de Introducción a la Psicología para estudiantes de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

MARIA GLAUCÍRIA MOTA BRASIL
Professora Emérita da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Coordenadora no Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética (LabVida/UECE). Experiência em temas de Direitos Humanos e Políticas de Segurança Públicas (organização, educação e adoecimento das polícias, violência urbana, conflitos sociais e minorias). Artigo: O microcomércio doméstico de crack realizado por mulheres pobres, negras e idosas na Favela do Oitão Preto em Fortaleza, Ceará. Antropolítica: revista contemporânea de antropologia (2024). Livro: Tempos de "Nunca Mais": as graves violações dos direitos humanos nas universidades públicas do Ceará (1964-1985). Fortaleza: Imprensa Universitária da UFC (2024).

LARA ABREU CRUZ
Pesquisadora no Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética (LabVida/UECE) e do grupo de pesquisa "Direitos Humanos e Políticas de Segurança Pública e Penitenciária" (CNPq/UECE). Tem experiência nas temáticas "Políticas de Segurança Pública"; "Experiências de policiamento comunitário" e "Educação das forças de segurança pública". Coautora dos artigos: "Efeitos da pandemia na Polícia Militar: vulnerabilidades das polícias e do policiamento no Brasil". Revista Dilemas (2023), e "Discursos bolsonaristas e narrativas de policiais militares em tempo de pandemia de COVID-19". *Research, Society and Development* (2022).

JULIO SOLÍS MOREIRA
Es un sociólogo costarricense con más de 16 años de experiencia en investigación, diseño y evaluación de políticas públicas en seguridad ciudadana, prevención de la violencia y fortalecimiento de capacidades institucionales. Es investigador titular en el Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo (CICDE) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), desde donde lidera iniciativas aplicadas al análisis territorial, la gestión del riesgo y la formulación de estrategias de intervención. Ha sido consultor internacional para organismos como UNICEF, PNUD y OIM, donde desarrolló diagnósticos, planes nacionales y asesoría técnica en la región latinoamericana. Ejerció como director ejecutivo de la Dirección General de Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana del Ministerio de Justicia y Paz, donde coordinó los Centros Cívicos por la Paz y el Observatorio Nacional de la Violencia. Sus principales líneas de investigación incluyen gobernanza de la seguridad, políticas criminales, prevención territorial y coproducción de la seguridad. Entre sus publicaciones recientes destacan análisis comparativos sobre Seguridad Ciudadana en Centroamérica y estudios sobre la relación entre seguridad, democracia y derechos en contextos de excepcionalidad.

KÁLITA H. TRINDADE DE MEDEIROS
Doutorado em andamento no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas- UFRGS. Participa do grupo de pesquisa Núcleo de Estudos em Direitos, Desenvolvimento, Instituições e Políticas Públicas NEDIPP/UFRGS e do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (GPVC/UFRGS)

LÍGIA MORI MADEIRA
Professora Associada do Departamento de Ciência Política da UFRGS. Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordena o Núcleo de Estudos em Direitos, Instituições Judiciais e Políticas Públicas (NEDIPP/UFRGS) e o Observatório da Violência de Gênero: feminicídios, violência doméstica e violência política.





Aviso importante: Ao comprar um livro você não somente está a adquirir um produto qualquer. Você também remunera e reconhece o trabalho do autor e de todos aqueles que, direta ou indiretamente, estão envolvidos na produção editoral e na comercialização das obras, tais como editores, diagramadores, ilustradores, gráficos, distribuidores e livreiros, entre outros. Se quiser saber um pouco mais sobre isso, acesse:

https://www.youtube.com/watch?v=XQkpZA6qFhc

COLECCIÓN **GRUPOS DE TRABAJO**

Este libro tiene por propósito abrir un debate con quienes creen que la violencia es parte natural de nuestra región. Con la presentación de una investigación rigurosa, con memoria crítica y con la convicción de que otro horizonte es posible, los textos seleccionados no sólo diagnostican los riesgos, sino que también invitan a repensar las democracias latinoamericanas en clave de justicia social, derechos humanos y seguridad ciudadana inclusiva. Se trata de un esfuerzo por iluminar las sombras que han oscurecido la democracia en América Latina y contribuir a la construcción de un futuro más esperanzador.