

Violencia urbana, políticas de seguridad pública y respuestas de la sociedad civil



Brasil se encuentra entre los países más violentos del mundo, según el índice nacional de homicidios dolosos, que en 2000 fue de 27 cada 100.000 habitantes. La sociedad civil ha respondido a esta situación con movilizaciones, proyectos, programas e iniciativas locales como formas de enfrentar la violencia y promover la seguridad humana.

Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (CESeC) Observatório da Cidadania - Brasil

Silvia Ramos / Julita Lemgruber¹

Índices alarmantes de violencia letal

Brasil no está en guerra, pero los indicadores sobre muertes violentas en sus principales centros urbanos son similares a los de países en conflicto armado. En 2000, 45.233 brasileños fueron asesinados. Esto corresponde a un índice nacional de 27 homicidios dolosos cada 100.000 habitantes,² lo que coloca a Brasil entre los países más violentos del mundo (los índices de los países europeos y Estados Unidos son inferiores a 10 homicidios por 100.000 habitantes). En el caso brasileño, cuando estudiamos algunas áreas urbanas pobres, con especial atención a la juventud, encontramos índices de 230 homicidios dolosos cada 100.000 habitantes. Según algunos expertos, se está llevando a cabo un verdadero genocidio de jóvenes pobres, sobre todo negros, resultante de la expansión veloz de las dinámicas criminales y del acceso ilimitado a las armas de fuego. Análisis comparativos con países en guerra o en situación de conflicto intenso concluyeron que en la ciudad de Río de Janeiro, tomando los mismos períodos, murieron más personas víctimas de armas de fuego que en los combates armados en Angola (1998-2000), Sierra Leona (1991-1999), Yugoslavia (1998-2000), Afganistán (1991-1999) e Israel (1991-1999).³

La distribución desigual de las muertes

Los homicidios se concentran principalmente en jóvenes de 15 a 24 años. Esta tendencia es nacional. Se registra tanto en estados con mayores índices de letalidad dolosa, como Río de Janeiro y Pernambuco, como en estados con menores índices, como Minas Gerais (gráfico 1). Más de 90% de

las muertes violentas ocurren entre personas de sexo masculino y, en este sentido, la distribución por sexo de la violencia letal en Brasil sigue la tendencia mundial.⁴ El gráfico 2 muestra una concentración dramáticamente más alta de muertes violentas entre los jóvenes negros, una tendencia que refleja la distribución desigual de riquezas y recursos sociales (educación, salud, saneamiento) entre blancos y negros. De hecho, los indicadores de homicidios por edad y color, además de denunciar las dinámicas raciales existentes en la sociedad brasileña, revelan la clase social de las víctimas: son mayoritariamente pobres, y los crímenes ocurren predominantemente en *favelas* (asentamientos precarios) y barrios de las periferias urbanas.

En dichas áreas, buena parte de las dinámicas de violencia se engendra en las redes de tráfico y consumo de drogas. El acelerado crecimiento de

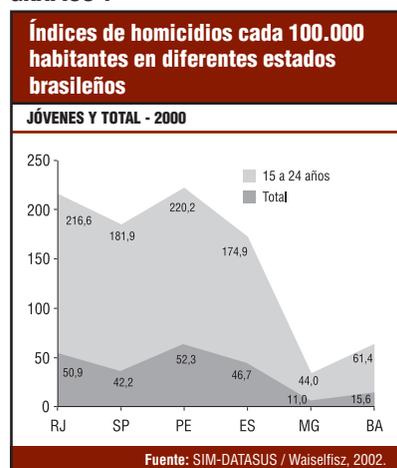
las muertes violentas en *favelas* y barrios pobres puede explicarse por una combinación de factores: la aparición de la cocaína en centros urbanos como Río de Janeiro y São Paulo en los años 80 y su alta rentabilidad, la actuación policial cada vez más violenta y represiva, las luchas entre facciones rivales por el control de los puntos de distribución y venta de droga, y la utilización de armas militares. La ausencia de los poderes públicos (escuelas, puestos de salud y presencia policial) favoreció el establecimiento y la ampliación del control territorial de esas áreas por grupos armados de traficantes.

En esos ámbitos, el narcotráfico ejerce un fuerte poder de seducción sobre niños y adolescentes con escasas alternativas de empleo e ingreso y frágiles perspectivas de futuro. Muchos jóvenes vislumbran, en la ganancia rápida y la vida "glamorosa" inspirada por el poder y la presencia visible de armas, una salida atractiva aunque frecuentemente letal. Esas prácticas alimentan una cultura donde predominan el despotismo, el machismo, las armas y la violencia, que contamina a buena parte de los jóvenes de esas áreas, incluso los que no están directamente involucrados en el narcotráfico o las actividades delictivas.

La prioridad de la seguridad pública

El perfil socioeconómico y la baja capacidad de presión política de las víctimas de la violencia pueden ayudar a explicar el tardío despertar de los gobiernos y de la sociedad civil hacia el problema de la seguridad pública y la necesidad de modernización, control y democratización de la Policía.⁵ Recién en los años 90 se comenzaron a registrar esfuerzos sistemáticos de elaboración de políticas públicas de seguridad desde una perspectiva contemporánea, identificada con los derechos humanos y la eficacia policial. Hasta entonces, la mayoría de los gobiernos relegaba el problema a las esferas corporativas de la propia Policía. La indiferencia y el

GRÁFICO 1



Nota: RJ: Río de Janeiro; SP: São Paulo; PE: Pernambuco; ES: Espírito Santo; MG: Minas Gerais; BA: Bahia.

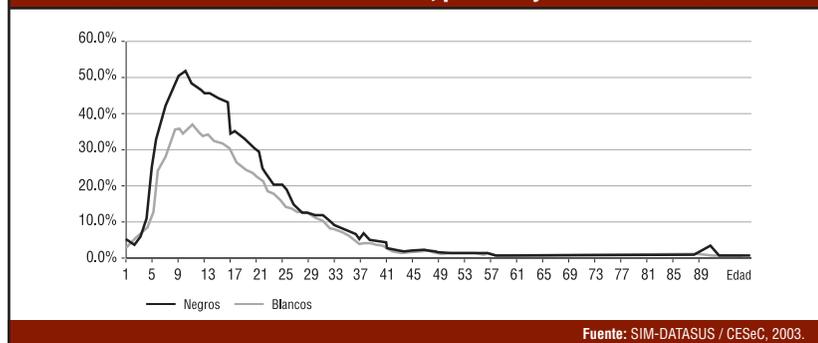
1 Silvia Ramos y Julita Lemgruber son coordinadora y directora del Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía de la Universidad Candido Mendes (CESeC).
2 Sistema de Informaciones sobre Mortalidad (SIM), DATASUS, Ministerio de Salud.
3 Dowdney, Luke. *Crianças do tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro*. Río de Janeiro: 7 letras, 2000.

4 Eso no implica que deba minimizarse el problema de la violencia letal entre las mujeres, que es una de las puntas del iceberg de la inseguridad y remite al campo de las agresiones domésticas, intrafamiliares y conyugales, y se relaciona de diversas formas a la problemática más general de la violencia. Ver Musumeci, Leonarda. "Homicidios no Rio de Janeiro: tragédia em busca de políticas". *Boletim Segurança e Cidadania*. CESeC, julio de 2002.

5 En Brasil, la Policía está bajo jurisdicción de los estados de la Federación, y las funciones policiales preventivas y ostensibles en espacios públicos y de investigación están divididas entre dos instituciones diferentes: la Policía Militar y la Policía Civil. En especial la primera, en contacto cotidiano con la población, todavía carga con la mala fama adquirida a lo largo de dos décadas de dictadura militar (1964-1985).

GRÁFICO 2

Homicidios en relación a todas las muertes, por color y edad - 1997 a 2000



silencio sobre la escalada de violencia letal predominaron también entre amplios sectores intelectuales y universitarios, en los medios de comunicación e incluso entre las ONG durante la década del 80 y buena parte de la siguiente.

Como resultado de la ausencia de inversiones y de políticas públicas racionales, la mayoría de las instituciones policiales del país degeneraron y se volvieron violentas e ineficaces. A través de mecanismos a diferentes niveles, el crimen organizado del tráfico de armas y drogas corrompió amplios segmentos de la Policía, desde las bases hasta las jefaturas.⁶ En algunos estados, la violencia policial se volvió un problema mayor y afectó directamente a la población pobre de las *favelas* y las zonas periurbanas, que quedó atrapada entre la violencia de los grupos armados de traficantes y la violencia y la corrupción policiales. En Río de Janeiro, la Policía es responsable de más de 10% de los homicidios dolosos, que sumaron 900 en 2002 y 1.195 en 2003. La mayoría de esas muertes “en enfrentamientos” ocurren en las *favelas* (entre 1993 y 1996, la actuación policial en 523 enfrentamientos armados en *favelas* dejó 512 víctimas fatales) y la mayor parte de las víctimas son jóvenes, en gran parte negros. Un estudio de los muertos demostró que en la mayoría de los cuerpos de las víctimas había pruebas de ejecución sumaria, ya que tenían por lo menos una herida de bala en la espalda o en la cabeza.⁷

Con respecto a las políticas de seguridad, algunos estados - y más recientemente algunos municipios - incorporaron investigadores y organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y ejecución de políticas públicas. Además, durante el proceso de elecciones presidenciales de 2002, el Partido de los Trabajadores apoyó la elaboración de un Programa Nacional de Seguridad que resultó de un amplio proceso nacional de consultas y contó con la participación de más de un centenar de especialistas. Por primera vez, el país cuenta con un programa elaborado a partir de un diagnóstico sistemático y una visión estratégica del problema

de la violencia, con la preocupación de combinar políticas sociales y preventivas con políticas policiales y represivas, y de control y modernización de la Policía. Es muy pronto para afirmar si el programa se aplicará o no. En gran medida eso dependerá de la capacidad de presión de la sociedad para que el gobierno federal y los gobiernos locales reconozcan la urgencia del problema de la violencia y la prioridad de la seguridad pública por detrás de la cortina de silencio alentada por la baja capacidad de verbalización de sus principales víctimas.

Estaduto de Desarme

En 2003, se dio un importante paso hacia la reducción de las muertes por armas de fuego gracias a la movilización de la sociedad civil. Bajo el liderazgo de ONG - principalmente Viva Río, de Río de Janeiro, y el Instituto Sou da Paz, de São Paulo - que organizaron grandes manifestaciones públicas, la coordinación con legisladores comprometidos con políticas de paz y el apoyo de una parte importante de la prensa, el Congreso Nacional aprobó el Estaduto de Desarme, que prevé una serie de medidas para controlar la venta y posesión de armas de fuego y prohibir su porte, salvo para policías, miembros de las Fuerzas Armadas y guardias municipales de ciudades con más de 250.000 habitantes. El Estaduto prevé también la realización de un plebiscito nacional en 2005, para que la población decida sobre la prohibición de la venta de armas de fuego en todo el territorio nacional.

Nuevos mediadores: respuestas de la juventud de las *favelas* y zonas periurbanas

En el contexto de las respuestas civiles a la violencia, se vislumbra un importante y reciente proceso de movilización de jóvenes de *favelas* y barrios periféricos. Éste consiste en proyectos, programas o iniciativas locales basados en acciones culturales y artísticas, con frecuencia desarrollados y coordinados por los propios jóvenes. Algunos ejemplos de esas iniciativas son el grupo *Olodum*, de Salvador, y los grupos *Afro Reggae*, *Nós do Morro* y *Companhia Étnica de Dança*, de Río de Janeiro, además de cientos de agrupaciones locales movilizadas

en torno a la cultura *hip hop* en la periferia de São Paulo, en las villas de Porto Alegre y en barrios de Recife, Brasilia y São Luís.

Estos grupos se “disputan” a los jóvenes con el narcotráfico, ejerciendo otro tipo de seducción y valiéndose de estrategias de atracción igualmente fuertes. Están comprometidos con una cultura de paz, pero en sintonía con el espíritu y los intereses contemporáneos. Además de cultura y arte, valoran Internet, la computación, la ropa y los calzados deportivos de moda, los viajes y el intercambio regional e internacional. Los grupos tienen, en general, cuatro características: a) incentivan la generación de ingresos y empleo a corto plazo; b) un fuerte componente de afirmación individual, incluso la formación de artistas y líderes cuya fama y éxito sirve de ejemplo y atracción para otros jóvenes del lugar; c) un fuerte componente de afirmación territorial, y frecuentemente las letras de los temas musicales, los nombres de los grupos y sus líderes, las camisetas y otras prendas que usan reafirman los nombres de las comunidades (*Vigário Geral*, *Cidade de Deus*, *Capão Redondo*, *Candeal*) en señal de “compromiso” con el cambio en su comunidad; d) un fuerte componente de denuncia del racismo y de afirmación racial negra, ya sea en la letra de las canciones, en su apariencia (cabello y ropa afro) o en el nombre de los proyectos (*Música Preta Brasileira*, *Afro Reggae*, *Companhia Étnica* etc.).

Estos proyectos e iniciativas - heterogéneos y desarticulados entre sí, pero en constante crecimiento en varias ciudades del país - se volvieron importantes⁸ no sólo como centros de construcción de una cultura alternativa al narcotráfico, sino también como mediadores entre la juventud y los gobiernos, la prensa e incluso actores internacionales, como fundaciones y agencias de cooperación. Estos “nuevos mediadores” están trayendo novedades al campo de las ONG, la izquierda y los movimientos sociales, sindicales y asociativos tradicionales, como el interés en el mercado y en los emprendimientos, combinado con el compromiso comunitario, la afirmación de la identidad territorial y racial combinada con la identidad social, el énfasis en lo subjetivo, la trayectoria individual, el éxito y la fama, combinado con el mundo de la cultura y el arte. Estos nuevos elementos no deberían ser despreciados por aquellos que pretenden acompañar las salidas que la sociedad brasileña va a producir en esta década, para enfrentar la violencia y construir caminos hacia la seguridad, la justicia y la ciudadanía. ■

Referencias

- Soares, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- Soares, Luiz Eduardo. “Pacto pela Paz: o consenso possível”. En: www.luizduardosoares.com.br, noviembre de 2003.
- Waiselfisz, Julio Jacobo. *Mapa da Violência III. Os jovens no Brasil*. Brasilia: UNESCO, 2002.

8 Junto con la creación de ONG locales. Pandolfi, Dulce y Mario Grynzspan (orgs.). *A favela fala*. Río de Janeiro: Editora FGV, 2003.

6 Lemgruber, Julita, Leonarda Musumeci e Ignacio Cano. *Quem vigia os vigias?* Río de Janeiro: Record, 2003.

7 Cano, Ignacio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Río de Janeiro: ISER, 1997.