



VNiVERSIDAD
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

INSTITUTO DE IBEROAMÉRICA
MÁSTER EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
TRABAJO FIN DE MÁSTER

*La influencia del Programa Ronda do Quarteirão en los
homicidios en el estado de Ceará*

Por

Arkaitz Pascual Martín

Dirigido por

Rodrigo Rodrigues Silveira

Salamanca, 2018



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca

Índice

1. Introducción.....	5
2. Objetivos, Pregunta de Investigación, Hipótesis y Metodología	7
2.1. Objetivos específicos.....	7
2.2. Preguntas de Investigación.....	8
2.3. Metodología	8
3. Los Sistemas Policiales Modernos.....	9
3.1. El espejo donde mirarse: La Policía Metropolitana de Londres	10
3.2. Modelo Gubernativo	12
3.3. Modelo Profesional	14
3.3.1. Limitaciones del Modelo Profesional.....	17
3.4. Modelo Comunitario	21
3.4.1. Definición y Principales Características	24
3.4.2. Limitaciones del Modelo Comunitario	31
4. Reformas de la Seguridad Pública	33
4.1. Brasil tras la Constitución Ciudadana de 1988.....	34
4.2. Origen del modelo de policía comunitaria en Brasil.....	35
4.3. Ceará durante el “Governo das Mudanças”	36
5. Programa Ronda do Quarteirão.....	45
5.1. Limitaciones del programa Ronda do Quarteirão	47
6. Análisis Estadístico	51
6.1. Introducción Metodológica.....	51
6.2. Análisis de Resultados	53
7. Conclusiones	59
8. Referencias Bibliográficas	65
9. Anexos	73

1. Introducción

La violencia, el crimen y la delincuencia, son parte inherente de cualquier sociedad. Se trata de un mal endémico que es necesario prevenir en toda comunidad. De este modo, surge la necesidad, por parte de los diferentes gobiernos y estados, de formar a una parte de sus ciudadanos para que lleven a cabo las labores de seguridad dentro de sus fronteras. Así mismo, para que estos puedan actuar con todas las garantías, es preciso la legitimación de su actividad, es decir, la autorización por el resto de la sociedad para que puedan llevar a cabo su trabajo. Además, como plantean Skolnick y Bayley, a las características ya citadas del ámbito interno de actuación y la autorización, existe un tercer elemento vertebrador de la actividad policial, el uso de la fuerza física. En palabras de estos autores *“la policía estaría compuesta por: personas autorizadas por un grupo para regular las relaciones interpersonales dentro de dicho grupo por medio del uso de fuerza física. De aquí se extraen tres elementos: fuerza física, uso interno y autorización”* (Skolnick y Bayley 2001 en Almeida 2010:355).

Si embargo, con el tiempo los problemas de la sociedad han ido evolucionando tornándose más complejos. Este hecho ha repercutido de forma decisiva en los sistemas de seguridad de diferentes países, provocando que los modelos policiales desarrollados fueran cambiando con la misma sociedad que vieron crecer. Por todo ello, se ha producido una evolución de los diferentes sistemas de policía modernos. Desde el primer modelo Gubernativo, el cual se caracteriza principalmente por estar fuertemente ligado al poder político, por medio de prácticas corruptas y clientelares; pasando por el Profesional, donde existe un claro componente burocrático-administrativo de la actividad policial. Así como una profesionalización del mismo, con la finalidad de actuar según patrones estandarizados; llegando al Comunitario, el cual propone actuar de forma preventiva, estando en total comunión con la sociedad que debe proteger, a través de consejos comunitarios u organizaciones similares. Por medio de los cuales dialogar en busca del mayor conocimiento del otro, para así, de un lado poder conocer los problemas sociales y poder atenderlos de un modo más eficiente y del otro, respetar el trabajo policial legitimando su actividad.

De esto, se deduce la necesidad de evolucionar los modelos de seguridad pública, para adaptarlos a las exigencias de las sociedades modernas. Es decir, pasar de una policía eminentemente reactiva y represiva, a otra que considere la prevención y el contacto directo con la ciudadanía, una prioridad. Sin embargo, en multitud de países, debido a que las estructuras encargadas de proporcionar seguridad estuvieron fuertemente ligadas a regímenes dictatoriales altamente militarizados, han heredado esos “vicios” pasados, sin llegar a realizar cambios verdaderamente profundos que modifiquen por completo su sistema de seguridad pública¹. Un claro ejemplo de esta circunstancia es la región latinoamericana, en

¹ Para Rolim (2006:49) *“Segurança pública e, essencialmente, uma questão política e, como tal, pode e deve ser debatida por todos os cidadãos, independentemente de sua formação e conhecimento”*.

la cual hubo múltiples casos de dictaduras y de posterior conformación del cuerpo policial en base a preceptos militares represivos. En este trabajo, pondré el foco en el nordeste brasileño, concretamente en el estado de Ceará.

Esta elección se debe a que dicha región posee una elevada tasa de violencia², lo que ha llevado a las autoridades a proponer a lo largo del tiempo multitud de políticas públicas de seguridad que pudieran combatir tan altos índices. De todas ellas, he escogido el análisis del Programa *Ronda do Quarteirão* (RQ), un modelo de policía con un claro enfoque comunitario desarrollado a partir del año 2007, por el entonces gobernador del estado, Cid Ferreira Gomes.

De este modo, se mostrará la evolución de los sistemas policiales, sus principales características y limitaciones, poniendo un mayor énfasis en la comparación entre el modelo profesional y el comunitario. Dicha comparativa se lleva a cabo, debido a que muchas políticas de seguridad pública que tienden hacia la prevención suelen poseer características de ambos modelos, donde lo normal es que el profesional predomine sobre una ligera capa de elementos comunitarios. Por lo que la prevención del delito pasa a un segundo plano, priorizando prácticas reactivas y represivas propias de modelos tradicionales de policía.

Posteriormente se expondrá el modelo desarrollado en Brasil tras el período de redemocratización del país. Destacar que los cambios surgidos en la seguridad pública tras la Constitución de 1988 fueron en la línea de la protección al ciudadano y no del Estado, mediante la doctrina de “seguridad ciudadana”. En este sentido, en palabras de Rolim “[...] *cabem à polícia ‘proteger as pessoas’ ou ‘assegurar a todos o exercício dos seus direitos elementares’. Entre esses direitos estariam o direito à vida, à integridade física, à liberdade de opinião e a propriedade’*” (2006:28).

En cuanto al estudio de caso, se realizará un recorrido cronológico de los cambios producidos en la seguridad pública del estado de Ceará, a través de las reformas más significativas llevadas a cabo durante el periodo denominado de *mudanças* (1987-2002). Todo ello hasta llegar al desarrollo del Programa *Ronda do Quarteirão*, el cual se analizará en profundidad, mostrando sus características y limitaciones.

Así mismo, para valorar la influencia que tuvo dicho programa en la reducción del crimen y la violencia en dicho estado, se procederá a analizar la tasa de homicidios en función de los municipios que aplicaron dicha política, en comparación con los resultados observados para el mismo periodo de tiempo en aquellas ciudades donde no llegó el RQ. De este modo, la comparación del comportamiento observado

² Según datos del *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, para el año 2016, la tasa de homicidios registrados en Brasil fue de 26.2, mientras que para el estado de Ceará este indicador alcanzó la cifra de 37.2 homicidios por cada 100.000 habitantes (*Forum Brasileiro de Segurança Pública 2017*).

de dicho indicador pretende arrojar algo de luz sobre el verdadero alcance de esta política pública sobre los homicidios, una verdadera lacra que esta región sufre sobremanera.

2. Objetivos, Pregunta de Investigación, Hipótesis y Metodología

Analizar la influencia que ha tenido el *Programa Ronda do Quarteirão* (RQ) en los homicidios en el estado brasileño de Ceará.

Este programa supuso un punto de inflexión en la política pública en materia de seguridad de dicho estado en el periodo comprendido entre los años 2007-2017³. Todo ello debido a que era preciso actuar frente a unos elevados niveles de crimen y violencia en la región, lo que forzó a que las autoridades plantearan nuevas formas de combatirlo. De este modo, se observa cómo el modelo tradicional de policía, ostensiva, reactiva, represiva y violenta, que es característica del modelo profesional tradicional, no consigue reducir los altos índices de violencia. Por todo ello, nace el programa RQ, que además de pretender reducir el crimen y la delincuencia, lo hará a través del modelo de policía Comunitaria, el cual se contrapone al modelo profesional tradicional, procurando que a través del acercamiento y la co-producción de seguridad entre la policía y la sociedad, repercuta no solo en la reducción del crimen, sino en la mejora social de las distintas comunidades.

2.1. Objetivos específicos

- Describir las características y limitaciones de los distintos sistemas de policía desarrollados en la época moderna (gubernativo, profesional y comunitario) poniendo un mayor énfasis en la comparación de estos dos últimos modelos.
- Analizar cómo fue implementado el Programa *Ronda do Quarteirão*, así como su alcance y limitaciones.
- Explicar el comportamiento de los homicidios con relación a la aplicación del programa RQ en el estado de Ceará, en base a la comparativa entre los municipios donde fue aplicado dicho programa y aquellos en los que no se contempló implementar esa política pública.

De estos objetivos se desprende la hipótesis principal de la que parte este trabajo:

³ A pesar de llegar esta política pública hasta el año 2017, debido a la disposición de los datos obtenidos, así como al interés de cerrar una etapa, se procederá a analizar el programa hasta el 2014, último año de Gobierno del impulsor del *Ronda do Quarteirão*, Cid Ferreira Gomes.

La aplicación del programa *Ronda do Quarteirão* redujo los homicidios en los municipios de Ceará donde fue implementado

Se parte de esta hipótesis ya que parece plausible que ante niveles elevados de violencia, la aplicación de una política pública en materia de seguridad tenga algún efecto positivo en la reducción de los homicidios, a pesar de que quizás estos sean limitados.

2.2. Preguntas de Investigación

- Cuáles son las características principales de los sistemas modernos de policía y cómo el modelo comunitario se contrapone al profesional.
 - A esta pregunta se pretende responder por medio de la contextualización cronológica de los distintos modelos de policía aplicados desde la modernidad. Además, es necesario realizar una comparativa entre el modelo comunitario y el profesional, para poder observar las diferencias y así establecer posibles limitaciones.
- Qué alcance tiene y cuáles son las limitaciones observadas en el programa RQ
 - En base a los elementos teóricos recogidos en la anterior fase descriptiva se analizará el RQ para intentar comprender mejor la aplicación de dicha política pública.
- Cuál es el comportamiento de los homicidios en relación con el programa implementado.
 - Para tratar de explicar de forma cuantitativa los resultados obtenidos por el RQ, se ha considerado el analizar los homicidios registrados en los municipios de Ceará. Así como el comportamiento de estos, de forma comparada, entre las ciudades donde fue instalado el programa, y en aquellas a las que esta política pública no dio cobertura.

2.3. Metodología

Para llevar a cabo esta tarea se desarrollará una primera parte descriptiva, donde serán analizados los distintos modelos de policía surgidos fundamentalmente en occidente a principios del siglo XIX, teniendo como punto de referencia Inglaterra y la creación de la Policía Metropolitana de Londres. Del mismo modo, se realizará un mayor énfasis del modelo policial desarrollado en Estados Unidos de América (EUA) y su decisiva influencia en los sistemas policiales surgidos en la región latinoamericana. Fundamentalmente se analizará cómo fueron importados distintos elementos comunitarios, para conformar las políticas públicas en materia de seguridad en distintos estados brasileños, concretamente los aplicados en Ceará, uno de los más violentos de todo Brasil.

Posteriormente, se analizará el programa RQ para determinar sus características, así como algunos elementos que pudieran limitar el buen desarrollo de esta política pública. A continuación, se aplicarán diferentes análisis estadísticos para determinar empíricamente cual ha sido la influencia entre el RQ y las tasas de homicidios en los distintos municipios cearenses. Las herramientas elegidas para ello serán dos Test de Hipótesis para analizar el valor de las medias y observar si resultan estadísticamente significativas para las variables analizadas, homicidios y municipios con Ronda y sin ella; y, además, un análisis de correlaciones con una serie de variables socioeconómicas para complementar la investigación.

En este punto quisiera destacar la dificultad experimentada en la consecución de los datos necesarios para realizar los análisis planteados en este trabajo. De hecho, ni si quiera el nivel de análisis utilizado en este caso, municipios, fue el que se planteó en primer lugar, ya que los barrios de la capital del estado de Ceará, Fortaleza, fueron la primera opción. Sin embargo, ante la imposibilidad de localizar dichos datos, se procedió a reformular la unidad de análisis. Así mismo, el no poder disponer de los datos desagregados por municipios para los delitos de menor potencial ofensivo⁴, como hurtos o robos, ha impedido que los resultados obtenidos fueran más completos.

Finalmente, se propondrá una explicación, tras el comportamiento observado de las variables en el modelo estadístico analizado, para determinar si se cumple la hipótesis alternativa propuesta en este trabajo. Del mismo modo se procederá con los objetivos propuestos en esta investigación procurando responder de la mejor forma a los mismos.

Sin embargo, antes de continuar con el capítulo perteneciente al marco teórico o estado de la cuestión, aclarar que este primer apartado metodológico pretende ser una breve explicación de los elementos estadísticos que serán realizados en esta investigación. Con la finalidad de disponer de una panorámica completa, antes de continuar con la lectura, de todas las cuestiones que serán tratadas. Por ello, por una cuestión, de mejorar la comprensión y estructura del trabajo, se conformará un apartado metodológico más detallado al comenzar el capítulo correspondiente al análisis de los datos.

3. Los Sistemas Policiales Modernos

En este capítulo se realizará un breve recorrido por la evolución de los sistemas policiales modernos, atendiendo en primer lugar, a modo de introducción, al modelo policial desarrollado en Inglaterra en las primeras décadas del siglo XIX. La inclusión de dicho sistema policial se debe a que es este país inspirará a otros modelos desarrollados en América. En este caso, se hará referencia, fundamentalmente a los sistemas policiales surgidos en Estados Unidos de América (EUA), ya que es su

⁴ Como será expuesto a lo largo de este trabajo, el programa RQ se crea en un primer momento para combatir, principalmente, delitos de menor potencial ofensivo, siguiendo la lógica preventiva del modelo comunitario.

modelo el que más ha influido en el desarrollo posterior del modelo comunitario brasileño. De este modo, la etapa inicial abarca desde la primera mitad del siglo XIX hasta comienzos del siglo XX, es el conocido como **modelo gubernativo**, fuertemente ligado al poder político y con una clara actividad corrupta y clientelar. La segunda etapa llega hasta los años 80 y hace referencia al **modelo profesional**, caracterizado por una burocratización del sistema en base a la adquisición de una serie de destrezas científico-técnicas por parte de los policías, que pretenderá evitar los males surgidos en el periodo anterior. Finalmente, la etapa del **modelo comunitario** surge tras las limitaciones observadas en el modelo profesional, el cual se vio sobrepasado tanto en la tarea de reducir los índices criminales, como a la hora de lidiar con los problemas y revueltas sociales ocurridos en 1960 en Estados Unidos (Dias Neto 2000). Por todas estas presiones, el sistema policial profesional tuvo que ir más allá en la búsqueda de un mejor modelo que pudiera dar cabida a las nuevas necesidades surgidas en materia de seguridad pública en los EUA.

3.1. El espejo donde mirarse: La Policía Metropolitana de Londres

Antes de comenzar con el desarrollo cronológico de los periodos establecidos en EUA, hay que destacar que la institución policial tal y como la conocemos hoy en día, parte del modelo desarrollado en Inglaterra a partir de 1829 mediante la creación de la Policía Metropolitana de Londres por el entonces Ministro de Interior sir Robert Peel⁵. Según Palmer (1988) y Miller (1976) (citados en Monkkonen 2003), Peel disponía de experiencia militar, lo que le sirvió para crear una organización de control social a caballo entre una fuerza militar y una civil. Esta nueva organización resultaba más barata, no generaba tantos resentimientos y respondía mejor a la autoridad civil que las fuerzas militares.

Hasta ese momento las actividades policiales eran llevadas a cabo por ciudadanos o voluntarios elegidos por los gobiernos, con funciones fundamentalmente de carácter fiscalizador y de recaudación de impuestos (Rolim 2006). Así mismo, para el caso norteamericano, antes de formarse instituciones policiales burocratizadas y centralizadas, la vigilancia era una obligación cívica, llevada a cabo por hombres adultos (Reiss Junior 2003).

De este modo, el cambio de paradigma policial en Inglaterra se produce tras una serie de hechos ocurridos tras las guerras napoleónicas y la firma del Tratado de Paz de Viena en 1815. En este tiempo,

⁵ La Policía Metropolitana de Londres es considerada como la primera experiencia policial con elementos comunitarios en occidente. Sin embargo, hay que destacar que dicho cuerpo policial nace con un carácter eminentemente profesionalizante. De este modo, se pretendía otorgar a los policías de una serie de capacidades técnicas a ser aplicadas de manera objetiva y sin interferencias políticas Reiner (2000 en Guillén Lasierra 2015).

se producen multitud de revueltas urbanas⁶ que fueron reprimidas duramente por las fuerzas militares⁷, ocasionando tanto pérdidas personales como materiales. Así mismo, se suceden una serie de crímenes brutales y violentos que debían de ser controlados y resueltos. Por todo ello, surge la necesidad de cambio en la institución policial, ya que se precisaba de una policía que no estuviera ligada al poder político (o al menos una reducción de esa fuerte relación), ya que esta podría llegar a suprimir las libertades civiles en favor del poder ejecutivo. Además, esta policía heredera del modelo gubernativo era altamente represiva y discrecional en el mantenimiento de la seguridad, algo que no contribuyó a la reducción del crimen y la inseguridad en este país (Bittner 2003).

Este nuevo proyecto partía de la idea de revolucionar el sistema por medio de una policía nueva y profesional, la cual dejara atrás los vicios pasados relativos a la corrupción y redes clientelares propias del modelo gubernativo para convertirse en una institución profesional, la cual tuviera una selección de candidatos objetiva en base a una serie de preceptos previamente establecidos, así como una formación altamente cualificada de los futuros policías. De este modo, ese mayor conocimiento de los temas relativos a la seguridad pública le otorgará a la institución policial una cierta autonomía e independencia, tanto del poder político como de la sociedad (Guillén Lasierra 2015).

Si bien al comienzo de instaurar el sistema policial moderno, este se caracterizaba por tener vínculos desarrollados con la comunidad, por medio de patrullas a pie y la instalación de puestos de policía⁸, esto cambiará de forma radical a partir del desarrollo de una serie de avances tecnológicos. Como será explicado más adelante, al final de la etapa gubernativa y fundamentalmente durante toda la etapa profesional, el sistema policial comenzará a utilizar radio, teléfono y coches patrulla⁹ en su actividad diaria, lo que provocará un alejamiento entre policía y sociedad. Esto último con la intención de centralizar la actividad policial a fin de evitar la corrupción y clientelismo debido a la cercanía entre ambos sectores (Rolim 2006).

⁶ Estas revueltas no se restringen a Inglaterra, diversos levantamientos populares ocurrieron en la mayor parte de países europeos, ocasionadas también por los cambios producidos a nivel económico, social, político y tecnológico, propios de la Revolución Industrial. De este modo, y ante la incapacidad de resolver la situación por medio del uso de tropas militares, se crearon estructuras profesionales para que patrullaran las calles manteniendo la paz y orden (Rolim 2006).

⁷ La imposibilidad de usar las tropas militares, además de por lo violento de la represión, se producía debido a la posibilidad de que las Fuerzas Armadas (FFAA) se pusieran del lado de la sociedad civil, ya que el cuerpo castrista reclutaba sus miembros dentro de las denominadas “clases peligrosas”, de los que provocaban tumultos dentro de la sociedad. Por ello, el Parlamento Inglés crea una policía civil, cuya neutralidad política debía garantizar el control ante desordenes populares (Reiss Junior 2003).

⁸ De este modo la cercanía y el consiguiente contacto entre ambos era promovida por la forma de organizar la actividad policial al comienzo de su desarrollo moderno.

⁹ Como se verá a lo largo de este trabajo, patrullas motorizadas impiden el contacto con los moradores, no reducen los índices criminales, así como tampoco reducen la sensación de inseguridad. En este sentido, cuando se haga referencia al caso del *Programa Ronda do Quarteirão* en Ceará, una de las críticas de dicho modelo hace referencia a la compra de vehículos Toyota Hi-Lux con componentes de última tecnología, los cuales supusieron la mayor parte del presupuesto de implementación del programa. A parte del excesivo gasto, los policías prácticamente no se bajaban de los coches, por lo que la efectividad de la política pública se vio seriamente perjudicada.

Posteriormente, el modelo desarrollado en Inglaterra fue exportado a otros países, siendo los EUA país decisivo en la expansión de este modelo en el continente americano (Lane 2003). De hecho, es de donde partirán las autoridades brasileñas de diversos estados para implementar multitud de políticas públicas en materia de seguridad. Así mismo, la incorporación de elementos propios del modelo comunitario llevados a cabo en Ceará estarán basados en experiencias norteamericanas, concretamente del Departamento de Policía de Nueva York.

Además, destacar que en este trabajo se hará referencia principalmente al modelo profesional, para posteriormente introducir el modelo que ocupa una posición central en el trabajo, el sistema policial comunitario. El enfoque en las dos últimas etapas se justifica por medio de la mejor comparación entre ambos modelos, por un lado, el profesional y más extendido con un carácter eminentemente reactivo y del otro, el comunitario, que aboga por un mayor énfasis en las relaciones con la comunidad proporcionando seguridad por medio de políticas públicas proactivas. Sin embargo, como quedará expresado en capítulos posteriores, ambos modelos no son excluyentes y en la práctica pueden convivir elementos de los dos sistemas.

3.2. Modelo Gubernativo¹⁰

Este sistema policial vigente en EUA desde la mitad del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX nace¹¹ a partir de las necesidades del Estado y de las élites políticas de la época. De este modo, el crecimiento poblacional, influenciado enormemente por la inmigración, provocó que las altas esferas dividieran el poder a través de profesionales organizados, con la intención de controlar a la sociedad y los desafíos propios del desarrollo económico del país. Por ello, las decisiones tomadas por las fuerzas de seguridad estaban ligadas a las pretensiones político-partidarias de las élites que compartieron su poder con el cuerpo policial (Ibidem).

Este modelo se caracteriza principalmente por organizarse de forma jerárquica, siguiendo patrones militares, organizados de forma centralizada a través de un comando. Así mismo, la información sobre cualquier crimen podía ser denunciada directamente a un policía y este a su vez remitía los hechos para la Central, siendo esta la encargada de transmitir¹² la información para el resto de policías que

¹⁰ Este primer modelo policial será mostrado de forma somera a modo introductorio y como punto de partida de los sistemas policiales modernos. Así mismo, se ha considerado realizar un mayor énfasis en la comparación entre los modelos profesional y comunitario.

¹¹ Al igual que ocurrirá con el modelo profesional, existe una cierta influencia del modelo desarrollado en Inglaterra por Robert Peel en 1829.

¹² A finales del siglo XIX, comenzaron a usarse las “cajas de llamada”, las cuales funcionaban por medio de un telégrafo y luces. Estas eran usadas por medio de una llave que llevaban los policías encargados de la ronda de esa área determinada. Además, una luz roja se encendía en la parte superior de la caja cuando era necesaria la presencia de un policía en ese local en concreto (Lane 2003).

estuvieran patrullando las calles (Monkkonen 2003). Esta característica será potenciada en la siguiente etapa debido a los avances tecnológicos que provocará que esa centralización del comando sea mayor, ya que los policiales que patrullaban a pie, lo comenzarán hacer en coche, por lo que el contacto con la comunidad se reducirá exclusivamente al momento de ser accionados los policías para un local determinado.

Así mismo, la actividad policial estaba bajo las órdenes del Ejecutivo, en lugar de estarlo a través del Judiciario. Debido a ese fuerte vínculo con el entorno político, la adquisición de poder se vuelve un elemento clave del cuerpo policial. Por todo ello, los tratos de favor, corruptelas y clientelismo estaban largamente extendidos. Del mismo modo, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado carecían de conocimientos técnicos y profesionales adquiridos por medio de una formación regulada. Esto provocaba que los nuevos policías fueran seleccionados más por redes clientelares, ligadas al poder político, que por la disposición de verdaderas características relacionadas a la seguridad pública.

“Os únicos requisitos necessários para a indicação de um policial eram influência política e força física [...]. Não havia necessidades de treinamento preliminar, os policiais eram considerados suficientemente preparados para o exercício de suas funções se portassem revolver, cassetete, algemas e vestissem um uniforme [...] Tratava-se de uma era de incivilidades, ignorância, brutalidade e corrupção”. (Walker 1977 en Dias Neto 2000:21).

En esta etapa, comienzan a usarse los primeros uniformes de policía. Algo que en un principio creaba tensiones, ya que los policías americanos no estaban acostumbrados a esta cuestión. Los argumentos expuestos en contra del uso de estos uniformes iban desde cuestiones menores, como que les hacía parecer que iban disfrazados o que podían ser vigilados por sus superiores, a otras con más criterio, exponiendo que así serían más visibles ante cualquier criminal. Sin embargo, esta misma cuestión, se podía formular en positivo, ya que también los ciudadanos podían ver mejor donde estaban los policías en el momento de necesitarlos, por lo que en cierto sentido volvía más eficaz este sistema policial, (Monkkonen 2003).

Como se puede comprobar, los sistemas policiales ligados al modelo gubernativo se caracterizaban por estar fuertemente ligados al poder político, por lo que su independencia y autonomía se veía seriamente comprometidas. Además, su actividad no estaba excesivamente regulada, ya que respondían a las exigencias político-partidarias, provocando que esta fuese menos eficaz. Por todo ello, a comienzos del siglo XX, influenciado por las carencias ya expuestas, las dinámicas sociales y los avances tecnológicos, se reforma el modelo policial surgiendo el conocido como modelo profesional.

En este sentido, dicha reforma viene de la mano de diversos informes que fueron realizados para tipificar carencias y promover cambios que desembocaron en el desarrollo de la siguiente etapa. Ejemplo de esto fueron, *A President Coolidge's National Crime Commission* de 1925 y la *National Commission on Law*

Observance and Enforcement, la cual realizó una serie de informes estando a cargo de ellos especialistas del área de seguridad pública como August Vollmer, el cual, como será expuesto en la etapa posterior, será uno de los promotores del modelo profesional de policía. Una de las principales cuestiones promulgadas en dichos informes, fue la de cambiar la metodología utilizada por el cuerpo policial, pasando de un control del orden público, a otro más enfocado en el crimen (Ibidem).

3.3. Modelo Profesional¹³

Este sistema policial nace en Estados Unidos de América (EUA) en las primeras décadas del siglo XX. siendo predominante hasta los años 80 tras una fuerte influencia del modelo desarrollado en Inglaterra por Robert Peel un siglo atrás. Así mismo, una de las figuras detrás de este cambio de paradigma en la seguridad pública en EUA es August Vollmer¹⁴ jefe de la policía de Berkeley (1905-1932) (Guillén Lasierra 2015). La idea detrás de este modelo es la de basar las acciones llevadas a cabo por los cuerpos policiales por medio de criterios burocráticos, técnicos y jurídicos (Dias Neto 2000). De este modo, se pretende conceptualizar el modelo policial a través de una idea profesionalizante del mismo, con la que poder establecer una serie de elementos propios a ser llevados a cabo de forma metódica. Se trata de incorporar un “manual” a seguir por los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, a fin de reducir los índices criminales, apartándose (en la medida de lo posible) del poder político, otorgándole un componente cuasi-autónomo que impidiese la corrupción y las prácticas clientelares del anterior modelo policial.

En líneas generales se caracteriza por el aumento del nivel educativo de los policías, una evidente mejora tecnológica, con un fuerte componente burocrático-administrativo y una autoridad central. Todo ello por medio de la aplicación de leyes para combatir la corrupción desarrollada en la etapa anterior, el denominado modelo gubernativo. En este período, en EUA también son destacadas las figuras de O.W. Wilson en la ciudad de Chicago y William Parker¹⁵ en Los Ángeles, los cuales implementaron el concepto

¹³ Al igual que lo ocurrido en el periodo anterior, los cambios en cuanto a la composición social de los EUA, entre el resto de características que serán expuestas posteriormente, influenciaron en la dirección hacia la necesidad de perfeccionar el sistema de seguridad pública mediante la implementación del modelo profesional. Aspectos como la inmigración europea y el consecuente crecimiento urbano de las grandes metrópolis, así como la elevada tasa de natalidad contribuyeron de forma directa al cambio de paradigma policial (Reiss Junior 2003)

¹⁴ Otro de los referentes del desarrollo y evolución de la institución policial en EUA es Arthur Woods, jefe de policía de la ciudad de Nueva York. Sin embargo, como muchas de sus ideas poseen características del modelo comunitario, será desarrollada su figura dentro de la etapa siguiente.

¹⁵ El éxito de las reformas llevadas a cabo por estos *sheriffs* se basó en la idea de cambiar la figura del policía corrupto por la de un funcionario público incorruptible, el cual sigue órdenes estrictamente definidas de un comando uniformado (Bittner 2003). Del mismo modo, Reiss Junior (2003) argumenta que los policías fueron apartados de las calles, del contacto directo de estos con la sociedad, debido al cambio producido por pasar de patrullar a pie a hacerlo en coche bajo las órdenes de un poder centralizado.

de profesionalización de los sistemas policiales, con la finalidad de evitar las prácticas corruptas fuertemente politizadas heredadas del periodo anterior (Skolnick y Bayley 2002).

Para llevar a cabo esta tarea es necesario proporcionar a los agentes de policía herramientas teóricas y científico-técnicas a través de una formación cualificada, que provean de ese carácter profesionalizante la actividad policial. De este modo, la legitimación de este modelo profesional de policía se realiza en base al conocimiento que adquieren los propios policías en materia de seguridad, lo que les otorga la “verdad” en esta área, produciéndose de este modo una cierta autonomía tanto de la comunidad como del poder político, provocando que este nuevo sistema policial aplique en principio de forma imparcial la ley, evitando así prácticas violentas¹⁶, corruptas y desiguales que perviertan el modelo.

Por lo tanto, la formación de los integrantes de los diversos cuerpos policiales es fundamental para que el sistema pueda ser considerado verdaderamente profesional. Elementos como, la (1) creación de escuelas donde formar policías para que estos ejerzan con garantías la actividad policial; el establecimiento de (2) criterios de evaluación del desempeño del trabajo policial, tales como número de detenciones, tiempo de respuesta, crímenes resueltos, valorando sobremanera las estadísticas criminales; e incluso la (3) supervisión de dichas actividades policiales, son necesarios para la aplicación correcta del modelo (Dias Neto 2000).

Así mismo, la formación antes descrita debe llevar a una posterior selección¹⁷ de los mejores profesionales, a fin de que éstos sean capaces de desempeñar del mejor modo posible su trabajo. Para ello, su formación debe completarse con una disposición ético-moral acorde a las labores que deberán desarrollar, por lo que acciones antes habituales, como troca de favores o el aceptar regalos de cualquier tipo, quedan totalmente prohibidas. El policía debe ser un funcionario aséptico e imparcial, que ejecuta la ley de manera ejemplar, con independencia de factores ajenos a las normas burocrático-administrativas previamente establecidas. El cual debe buscar la excelencia a través de la mejora de los índices, fundamentalmente cuantitativos, anteriormente descritos. Debe perseguir la desviación de aquellos aspectos que por ley sean descritos como delitos (Guillén Lasierra 2015).

Otra de las características que definen este modelo es la gestión del mismo por medio de una administración fuertemente jerarquizada, otorgándole un carácter cuasi-militarizado donde todo

¹⁶ Según Bittner (2003: 128-129) “el uso reactivo de la fuerza por parte de la policía tiene tres limitaciones: (1) la fuerza extrema está limitada dependiendo de las circunstancias; (2) el uso de la fuerza solo puede ser usado por la policía en el contexto propio del desempeño de la actividad policía y nunca en beneficio propio o privado; (3) del mismo modo el uso de la fuerza no puede realizarse de modo frívolo o malicioso”. En definitiva, por lo general, los distintos cuerpos de policía tienen limitaciones en cuanto al uso reactivo de la fuerza, por lo que cualquier abuso de la misma plantea problemas en el desempeño del modelo policial.” (Original en portugués, traducción propia).

¹⁷ Si anteriormente los policías eran reclutados en base a un apadrinamiento político, en esta etapa de reforma burocrático-profesional de la policía, los agentes eran escogidos en base al mérito y cualificación (Reiss Junior 2003).

procedimiento esté bien definido a través de una serie de reglas. De este modo, se establece un sistema de comando y control, por medio del cual se centraliza la estructura interna del cuerpo policial, así como la división de sus funciones¹⁸ a través de policías de oficina y de calle (Reiss Junior 2003). Por ello, se reduce considerablemente la discrecionalidad de los agentes encargados de las labores ostensivas. La lógica de esta forma de actuación se basa en la idea de que una gestión jerárquica, centralizada y burocratizada garantizaría la racionalidad del sistema, proporcionando una homogeneidad e imparcialidad en las acciones llevadas a cabo por los policías (Dias Neto 2000).

Como se ha citado al comienzo de este capítulo, no es posible pensar el cambio y consolidación del modelo profesional sin el avance tecnológico¹⁹ que fue desarrollado a lo largo del siglo XX. De este modo, la incorporación gradual de coches patrulla, provistos de radio, del teléfono y posteriormente del ordenador, influyeron enormemente en la actividad policial. A través de la incorporación de estos elementos modernizadores se pasará de patrullar a pie a realizarlo en coche, comenzando a trabajar de forma coordinada a través de una central que dirige las patrullas. Así se configura esta nueva forma de actuar por parte de la policía, por medio de una racionalización completa del sistema, donde el contacto de los agentes con la comunidad es muy limitado, actuando de forma eminentemente reactiva. En este sentido, Reiss Junior argumenta:

“As primeiras vítimas dessa tecnologia foram a ronda a pé e o posto policial [...]. Com a fechamento dos postos policiais, os cidadãos não tinham mais, na vizinhança, um lugar onde apresentar suas queixas ou resolver seus problemas. Esses só poderiam ser tratados pelo envio de policiais, após a mobilização telefônica, ou indo até o posto central. Não era mais necessário que policiais patrulhassem a pé, pois um só policial, de carro, podia cobrir toda a área” (2003:66).

Todos estos cambios propuestos por el modelo profesional de policía repercuten de forma directa en el *status* adquirido por los profesionales de seguridad. Las capacidades adquiridas por estos suponen un valor, un conocimiento único, en el sentido de que solo ellos serán capaces de resolver los problemas surgidos en el área de la seguridad pública. De este modo, no solo incrementan el *status*²⁰ social, sino

¹⁸ En el caso brasileño, como será explicado en el capítulo referido a la Seguridad Pública en Brasil, la división de la actividad policial encargada del mantenimiento de la seguridad dentro de los estados se divide fundamentalmente entre Policía Civil (PC), encargada de labores investigativas y la Policía Militar (PM), la cual realiza el trabajo ostensivo de patrullaje.

¹⁹ Un ejemplo de incorporación de tecnología en la actividad policial es el caso del Departamento de Policía de Berkeley, el cual fue el primero en utilizar la idea de *modus operandi* en los delincuentes, así como registros de datos de forma centralizada e incluso la utilización del polígrafo. Otros elementos tecnológicos que pueden ser utilizados son el GPS, los sistemas de información geográfica, los análisis mediante el uso de ADN e incluso el uso de armas no letales alternativas a las tradicionales como el *Taser* (Guillén Lasierra 2015).

²⁰ Con independencia de la mejor valoración social de la actividad policial, según Bittner (2003) parece que la opinión negativa que se tiene de la policía no disminuye de forma proporcional a la mejora de las prácticas de la misma. Esta circunstancia acontece debido a que (1) hay un estigma ligado al trabajo policial porque existe una conexión entre esta actividad y el mal, el crimen, la perversidad y el desorden; (2) la actuación policial suele darse en circunstancias que requieren de un desempeño rápido donde la intuición juega un papel destacado, por lo que su actuación acostumbra a no ser un trabajo “fino”; Finalmente, (3) debido a que se asume que el riesgo de disturbios es mayor en las zonas menos favorecidas, la vigilancia policial acaba siendo fundamentalmente discriminatoria” (2003:137), (original en portugués, traducción propia).

también el económico, ya que su actividad comenzará a estar mejor valorada y regulada, lo que supondrá un gran cambio²¹ respecto a la etapa anterior (Guillén Lasierra 2015).

3.3.1. Limitaciones del Modelo Profesional

Además de la cuestión principal relacionada con el alejamiento policía-sociedad, ya apuntado anteriormente, se pueden esgrimir otros aspectos, los cuales están íntimamente ligados a la relación con la comunidad. De este modo, se puede exponer que debido a que los profesionales de seguridad pública son los únicos que poseen el conocimiento necesario para desempeñar la actividad policial, la procura de seguridad se realiza de forma unilateral. En este sentido, destacar que la sociedad poco o nada interviene en la producción de seguridad pública dentro de sus comunidades. Por ello, cualquier carencia o necesidad contemplada por los moradores de una determinada área, no repercutirá en medidas específicas, siempre que la autoridad policial, dentro de su saber adquirido, no considere oportuno realizar ninguna intervención o aplicación de una política pública concreta. Así mismo, la legitimidad de los profesionales de seguridad es obtenida de forma material, a través del saber adquirido y de forma política, por medio de la actuación conforme dicta la ley (Ibidem).

Otro elemento limitante, viene de la mano de la discrecionalidad policial²², la cual no permite ningún desvío de la actuación de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Es decir, los policías deben actuar como “máquinas” que, por medio de la ley, realizan la actividad policial. Todo ello es puesto en valor debido a la necesidad de limitar los casos relacionado con la corrupción y el clientelismo. En este sentido Walker (1977 en Dias Neto 2002), argumenta:

“A estrutura hierarquizada, militarizada dos departamentos de polícia contrapunha-se à essência do verdadeiro profissionalismo. O policial dos escalões inferiores tornou-se um objeto a ser controlado, uma peça na máquina de controle do crime, cuja obrigação essencial era seguir ordens, agir de acordo com os códigos. Se tal fato serviu para propiciar certa uniformidade nos departamentos de polícia e eliminar abusos, acabou, também, inibindo talentos e ambições entre os policiais” (2002:32).

Sin embargo, esta característica implica que, de nuevo, los agentes de policía no puedan estar cerca de los ciudadanos que deben proteger, ya que si los agentes actúan por su cuenta y riesgo pueden llegar a favorecer determinadas áreas o grupo de personas, con lo que la “objetividad” legal de su actuación se pierde. Todo ello, impide conocer las particularidades de los problemas de seguridad pública de las distintas comunidades, debido a que no solo se debe aplicar la ley, sino también hay que

²¹ Todo ello se enmarca en una mejora de las condiciones de trabajo de los policías, lo que repercutirá también en un aumento de la autoestima de los profesionales, evitando así conductas desviadas tales como corrupción y/o violencia (Rolim 2006).

²² “El modelo profesional, si fuese aplicado de manera estricta, podría llegar a suponer un problema en el sentido de que serían denunciados, detenidos y apresados, debido a la multitud de normativa legal (federal, estatal, local), una cantidad enorme de ciudadanos. Por ello, incluso este modelo, permite, en casos muy concretos, aplicar de forma discrecional la actividad policial” (Volmer 1936 en Guillén Lasierra 2015:252).

interpretarla para que pueda ser flexible su uso en determinadas circunstancias, fundamentalmente, aquellas específicas que escapan de las grandes normas burocrático-administrativas, como, por ejemplo, el actuar ante minorías o grupos desfavorecidos, los cuales suelen ser los que más necesidad de seguridad precisan.

Así mismo, en este sistema la información circula de arriba hacia abajo, siendo ejecutadas las órdenes en función de los códigos previamente establecidos. La idea es no salirse de la línea trazada por el modelo, para así evitar cualquier injerencia exterior, como actividades clientelares que pudieran desencadenar prácticas corruptas negativas para el modelo policial. Las cuales no se restringen únicamente a la relación de la policía con las instituciones políticas, sino también con las propias comunidades. Sin embargo, como se puede ver a través de las ideas propuestas por Goldstein (2003), el distanciamiento y autonomía que se le exigía a la institución policial alejó a esta de la comunidad, contribuyendo al progresivo aumento del desconocimiento del actuar policial. De esta forma, los policías pasan a ser extraños y los moradores sospechosos (Rolim 2006).

“[...] eles foram proibidos de trabalhar nos bairros onde morassem, com medo de que fossem impropriamente influenciados por aqueles com quem estavam mais familiarizados [...] E em todas as agencias o pessoal era frequentemente transferido, para minimizar a probabilidade de a familiaridade com os cidadãos de uma área dar origem a relações corruptas [...] a forma altamente impessoal de policiamento que essas mudanças produziram estava entre os principais fatores que contribuíam para a hostilidade demonstrada contra a polícia nos últimos anos” (Goldstein 2003:177).

A pesar de la escasa intervención de la sociedad en la procura de seguridad pública, este modelo no se olvida completamente de los ciudadanos, como argumenta Guillén Lasierra (2015), existen dos momentos donde es necesaria la interpelación de la comunidad. Un primer momento hace referencia a la información que por parte de los organismos de seguridad es dada a los ciudadanos, a fin de que se protejan mejor ante posibles amenazas delictivas. Ejemplo de ello puede ser la seguridad del hogar o de cualquier propiedad privada como los vehículos particulares. Otro momento de necesidad de establecer un vínculo con la sociedad, se produce cuando se busca información para resolver cualquier crimen. Como se hará referencia posteriormente, para esclarecer un delito es fundamental la participación de la sociedad por medio de testimonios o cualquier otra información que se considere necesaria para ello.

Sin embargo, estos dos momentos elaborados por el autor (Ibidem) se vuelven confusos cuando la opinión que se tiene de la policía es fundamentalmente negativa. De este modo, si no existe confianza entre policía y comunidad, difícilmente podrá llevarse a cabo de forma satisfactoria estos dos momentos. Esta cuestión repercutirá, directamente, en el número de denuncias o información recogida por parte de los cuerpos de seguridad. Por ello se vuelve indispensable un aumento de la confianza y conocimiento de la actividad policial por parte de la sociedad, siendo necesaria la co-participación de ambos. Por tanto,

la sociedad no debe solo ser escuchada, sino ser parte principal del mantenimiento de la seguridad en sus comunidades a través de diversas actuaciones y políticas públicas.

El sentido unidireccional de la seguridad pública se puede ejemplificar por lo que Bertaccini (2011 en Guillén Lasierra 2015:261) argumenta sobre el tipo de servicio policial ofrecido. De este modo, el modelo profesional se acerca más a “una estrategia de venta”, por medio de la cual los servicios son ofertados con independencia de las necesidades de la población, mientras que una “estrategia de *marketing*” estudia e identifica los problemas de la sociedad para así poder ofrecer un producto acorde a dichas necesidades (esta última estrategia está íntimamente relacionada con el modelo comunitario de policía). En este sentido, parece que el proceso o el modo de actuar policial sea más importante que las propias necesidades de la sociedad que se debe proteger.

Este compañerismo necesario entre policía y comunidad se vuelve más evidente cuando, según Medina:

“La investigación criminológica ha evidenciado de manera unánime como la delincuencia depende de factores múltiples que escapan ampliamente a la capacidad de acción de la policía, entre los cuales se encuentran aspectos personales, comunitarios y sociales” (Medina 2011 en Guillén Lasierra 2015:273).

A través de este argumento se destaca la necesidad de modificar el modelo policial hacia uno con elementos comunitarios, donde la sociedad tenga un papel destacado, no solo para ayudar en las labores relacionadas con la seguridad pública, sino también para entablar una relación policía-comunidad satisfactoria, con la finalidad de conocerse mejor. De este modo, las necesidades de la población son escuchadas y en la medida de lo posible, solucionadas, mientras que la imagen de la policía se revaloriza, por lo que el propio policía siente que su labor es reconocida positivamente por la sociedad. Todo ello provoca una retroalimentación de los dos elementos clave de la seguridad pública, la policía y la comunidad, incrementándose así el conocimiento para solucionar problemas y generándose una confianza en el cuerpo policial, es decir, unos son escuchados y otros son valorados²³, por lo que la relación se vuelve bidireccional.

Así mismo, incidentes como los ocurridos en Estados Unidos en 1960²⁴, serán de difícil solución aplicando el modelo profesional de forma estricta. Esto se debe a que la actividad policial llevada a cabo en este modelo se realiza de forma ostensiva, intensa, reactiva y en muchos casos represiva y violenta.

²³ Ya que la policía no es capaz de llevar a cabo de forma eficiente la labor de la seguridad pública, se produce una gran frustración dentro del cuerpo policial. Por ello, un modelo próximo a la sociedad, a través de la solución de problemas previos de menor entidad, podría llegar a satisfacerles, ya que las comunidades los valorarían en función de las actividades cercanas que realizan. Sin embargo, el cuerpo de policía, por lo general, es reticente a llevar a cabo este tipo de actividades, ya que son consideradas como no verdaderamente policiales, propias de trabajadores sociales.

²⁴ Como será expuesto en la etapa referente al modelo comunitario de policía, una serie de revueltas civiles sacudieron los EUA en 1960, las cuales tenían un claro componente político-social.

Por lo que ante cualquier alteración del orden que transija los límites legales, la sociedad será penalizada, utilizando frecuentemente la fuerza para ello. Este modelo provoca que alteraciones del orden público, como consecuencia de conflictos sociales o políticos, sean de difícil resolución por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad. En este sentido, a pesar de poder estar cometándose pequeñas infracciones, el movimiento ciudadano reivindica la solución de problemas de mayor índole, por lo que la actuación de la policía en base a preceptos puramente legales no soluciona el problema de fondo, con lo que el conflicto social puede verse incluso agravado (Guillén Lasierra 2015).

Otra de las limitaciones de este modelo hace referencia a que al actuar de forma reactiva la prevención del delito queda en un segundo plano. Lo importante es responder lo más rápido posible ante cualquier infracción cometida, así como realizar el mayor número de detenciones posibles (Ibidem). Además, la estrategia reactiva tiene sus límites, ya que esta es incapaz de resolver crímenes que no produzcan víctimas o testigos (Moore 2003). En este sentido, también se puede argumentar que no existe relación entre los índices criminales y el aumento de la población reclusa. Por lo que las detenciones masivas en busca de mejores resultados, quizás contribuya a que la sensación de inseguridad disminuya, debido a que la sociedad percibe esas detenciones como mejoras en la seguridad pública, sin embargo, la realidad es que no parece existir relación entre las detenciones y el efecto disuasorio para futuros infractores (Rolim 2006).

Tener en cuenta que, a pesar de lo estricto de este modelo, algunos policías traspasaran la barrera legítima legal de actuación con tal de prender criminales. (Guillén Lasierra 2015). Así mismo, decisiones arbitrarias tomadas por los policías, suelen ocultarse debido a que en el momento de suceder esta discrecionalidad solo están en escena los agentes y los infractores, siendo estas últimas normalmente personas con escasos recursos, los cuales tienen su voz silenciada socialmente (Reiss Junior 2003). De este modo, a pesar de los cambios llevados a cabo por este sistema policial para evitar la corrupción, este tiene limitaciones en cuanto al control de dichas prácticas. Por ello ha sido necesaria la creación de organismos de control de la actividad policial, tanto de forma interna como de forma externa e independiente²⁵.

Finalmente, otro elemento a tener en cuenta es el control o *accountability* social de la actividad policial. Este modelo al conformarse sobre la base de la profesionalización de los encargados de la seguridad pública impide que la sociedad u otros organismos externos a la policía, sean capaces de llevar a cabo una evaluación de la misma en términos de denuncia, crítica y mejora, ya que los cuerpos y fuerzas

²⁵ En el caso de la seguridad pública en Brasil, cabe destacar la actividad llevada a cabo por las *Corregedorias*, encargadas del control interno de la actividad policial tanto civil como militar; como de las *Ouvidorias*, por medio de las cuales cualquier ciudadano puede denunciar conductas policiales abusivas, corruptas, etc. Sin embargo, esta última organización, a pesar de que debería funcionar de forma externa e independiente, la realidad es que su autonomía es limitada (Lemgruber 2003).

de seguridad son lo que tienen el conocimiento “absoluto” de la actividad policial. Por todo ello, la policía es reticente a que existan formas de control ajenas a ella. De este modo, el modelo policial comunitario, pretende llevar a cabo un cierto control sobre las acciones de la policía, sin embargo, las tensiones no son eliminadas, la idea tras esto es abrir la institución policial para que esa transparencia repercuta en una mejora, tanto de la actividad policial, como de la imagen que tiene la ciudadanía de la policía.

3.4. Modelo Comunitario²⁶

Si bien este modelo policial es fundamentalmente desarrollado a través de las limitaciones y cambios sociales observados a partir de la década de 1980 en EUA, previamente es necesario destacar la figura de Arthur Woods. Este comisario de policía de la ciudad de Nueva York entre los años 1914-1919, es considerado como el precursor de este modelo, o al menos de aplicar elementos propios del mismo. Sus ideas hacían referencia a la necesidad de enseñar a los policías que deben patrullar las calles realizando rondas a pie y por tanto estar más cerca de los ciudadanos. Así mismo, cada policía se encargaba de mejorar las condiciones sociales de un área o barrio determinado, por lo que cuestiones como el desempleo eran tratadas como aspectos clave para reducir el crimen. La idea era tratar los problemas socioeconómicos de las diversas comunidades, antes de que estos se convirtieran en males estructurales o endémicos que pudieran llegar a generar problemas relacionados con la delincuencia. Además de atender las necesidades de la sociedad, se trataba también de poner en valor la importancia social, la dignidad y el valor público del trabajo policial. Así la sociedad adquiriría un mayor respeto y conocimiento de dicha actividad, pudiendo llevar, no solo a la mejora del barrio en cuestión, sino también a la promoción de recompensas por parte de la ciudadanía en base al desempeño policial, procurando un aumento de la estima, por parte de la sociedad, de las fuerzas y cuerpos de seguridad (Skolnick y Bayley 2002).

Sin embargo, a pesar del éxito de esta política pública llevada a cabo por Arthur Woods, en el momento que fue apartado de su cargo, el Departamento de Policía de Nueva York retomó el anterior modelo policial, actuando de forma reactiva y represiva, al mismo tiempo que las prácticas corruptas volvían a ser comunes en esta institución. De este modo, la actividad policial tradicional²⁷ continuará siendo una política preferencial hasta los años 80. Sin embargo, a partir de 1960 comienzan a producirse

²⁶ Si en occidente el modelo británico es la referencia, en oriente es el sistema japonés, los conocidos como Koban, o pequeñas comisarías que realizaban funciones tanto de patrulla, investigación y prevención de crímenes, como puesto de objetos perdidos, de reclamación de asuntos municipales e incluso disputa de vecinos, se trata no solo de combatir el crimen sino de prevenirlo por medio de un acercamiento a las comunidades (Skolnick y Bayley 2002). Según Larriba (2014 en Guillén Lasiera 2015: 323) “[...]existen 6600 Koban en zonas urbanas y 9000 en zonas rurales”.

²⁷ El modelo tradicional es otra forma de hacer referencia al sistema imperante en la mayor parte de las policías del mundo, donde la actividad policial se realiza fundamentalmente por medio de acciones reactivas y represivas propias del modelo profesional de policía.

una serie de conflictos sociales que presionaron hacia una etapa de evaluación y posterior cambio de modelo.

Por lo tanto, tras los disturbios civiles de los años 60 en EUA, entre los que se encuentran las protestas realizadas por la desigual y arbitraria aplicación de la ley por parte de las autoridades a minorías, negros y pobres, la dinámica del modelo policial vigente se pone en entredicho, por lo que se plantean nuevas formas de realizar el trabajo policial, así como el acercamiento óptimo necesario hacia las comunidades. Por todo ello, son encargados una serie de informes para localizar problemas y proponer soluciones, de los cuales se pueden destacar, la Comisión del Crimen (1967) y la Comisión Kerner (1968)²⁸. Algunas conclusiones extraídas de ambos informes son: (1) la forma de patrullar las calles se realizaba de forma agresiva, fundamentalmente en las áreas más problemáticas, con altos índices criminales; (2) así mismo la seguridad pública llevada a cabo en estas áreas se realizaba de forma inadecuada, ya que cuestiones como la violencia callejera, uso de drogas o la prostitución son ignoradas, algo que no ocurrirá en las zonas blancas y nobles de la ciudades analizadas; (3) además, las quejas de la población no tenían canales apropiados para ser llevadas en consideración; (4) algo que también ocurría en los organismos encargados de evaluar el comportamiento y desempeño policial, los cuales eran corporativistas, dando mayor cobertura y protagonismo a los policías, quedando la sociedad (pobre y marginada) en un segundo plano; (5) finalmente, los cuerpos de policía eran escasamente representados por miembros pertenecientes a minorías, lo que reflejaba un mantenimiento del *statu-quo* social de la época (Skolnick y Bayley 2002).

Los elementos expuestos anteriormente reflejan una tensión entre los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y la sociedad, fundamentalmente las minorías pobres y marginadas²⁹. Todo ello debido a una mala práctica por parte de la policía, que tiene como resultado protestas por parte de la población, así como un aumento de la desconfianza de esta hacia los representantes de la seguridad pública. Por ello, el modelo de policía comunitaria, por medio de ese contacto con la comunidad, debería ser capaz de intercambiar ideas con todos los segmentos de la sociedad, especialmente con los más desfavorecidos, mejorando sustancialmente la relación de la policía con la sociedad (Bittner 2003).

²⁸ *The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice* o Informe del Crimen (1967) y *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders* o Informe Kerner (1968) (Skolnick y Bayley 2002).

²⁹ Esta tensión no se produce del mismo modo en las zonas de clase media y alta, sus habitantes suelen tener un contacto con la autoridad policial no represivo, como el control del tráfico o actividades de nivel similar (Bittner 2003). Por ello se vuelve imprescindible la forma de actuar de los policías desde una perspectiva profesional con elementos comunitarios, ya que son capaces de configurar el destino de las comunidades menos favorecidas.

Tras las conclusiones de ambos informes, la Comisión del Crimen, propuso la creación de un nuevo sistema policial, denominado Modelo Policial en Grupo³⁰, el cual estaría conformado por una serie de policías encargados de patrullar zonas delimitadas, con base en estas mismas áreas. El propósito era mejorar la relación entre policía y comunidad, con la intención de incrementar tanto la seguridad, como la satisfacción con la actividad policial de los moradores. Se puede observar como este sistema ya posee características propias de lo que posteriormente se denominará modelo de policía comunitaria³¹. Sin embargo, como suele ocurrir con otras aproximaciones comunitarias, fue mayormente incentivada la aplicación de medidas tradicionales, como el número de detenciones y encarcelamiento de sospechosos, en detrimento de herramientas comunitarias, como son el conocimiento de los problemas de la comunidad por medio de diálogos con los propios moradores. Como se verá a lo largo de este trabajo, los modelos policiales comunitarios suelen caracterizarse por una capa superficial de elementos propios de este nuevo enfoque, con una actividad real y mayoritaria de elementos tradicionales³² de actividad policial. Debido a ello, este nuevo enfoque no tuvo el desarrollo esperado, por lo que el resultado del mismo no se puede valorar plenamente. Este fracaso también se vio influenciado por la negativa de una serie de policías de elevada categoría, los cuales estaban perdiendo “autoridad” sobre el grupo de agentes encargados de patrullar cada área. Estos últimos precisaban de cierta autonomía para poder realizar su trabajo, siendo esto “visto con malos ojos” por parte de sus superiores, por lo que dichos funcionarios al ver peligrar su *status* boicotearon el propio sistema (Skolnick y Bayley 2002).

Finalmente, es a partir de los años 70 y 80 que se desarrolla el modelo policial comunitario de forma más evidente, con experiencias en multitud de países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Singapur, Noruega o España entre otros. El surgimiento de este enfoque estará caracterizado por dos aspectos principales. El primero de ellos hace referencia a que este modelo es llevado a cabo como consecuencia del aumento del crimen, de la sensación de inseguridad y/o revueltas y exigencias por parte de la sociedad³³. El segundo argumenta que las estrategias tradicionales para llevar a cabo la actividad policial no son eficientes ni resultan efectivas. Este aspecto está claramente definido por Skolnick y Bayley (2002), los cuales exponen algunas de las limitaciones más destacadas del enfoque tradicional policial, siendo estas las siguientes: (1) un mayor número de policías en las calles no reduce de

³⁰ El modelo de policía en grupo es desarrollado en los años 70 en siete ciudades de EUA, de las cuales, Cincinnati (1973) es el mayor exponente en cuanto al desarrollo de este modelo policial, por medio del denominado *Community Sector Team Policing Program* (COMSEC) (Skolnick y Bayley 2002).

³¹ Según Eck & Spelman (1987b citados en Brodeur 2002:58) “las ideas desarrolladas por el sistema policial en grupo como, la atención en la parte delantera en las comisarías, patrullas a pie, así como la vigilancia comunitaria del crimen, son cuestiones que posteriormente serán retomadas en el desarrollo del modelo comunitario de policía”. (Original en portugués, traducción propia).

³² Como elementos tradicionales son considerados, entre otros, el poner en valor las estadísticas criminales, utilizando para ello variables como las detenciones, prisiones, reducción de homicidios, etc.

³³ Además de los disturbios civiles en EUA en los años 60, también se puede destacar en Reino Unido las revueltas raciales en Brixton en 1981 o las huelgas de mineros y tipógrafos (Skolnick y Bayley 2002).

forma proporcional los crímenes; (2) características socioeconómicas como renta, desempleo, densidad demográfica o desigualdad social, son elementos clave para comprender el comportamiento de las tasas criminales; (3) las patrullas motorizadas no reducen el crimen ni aumentan las posibilidades de realizar detenciones. Sin embargo, las patrullas a pie, si bien no reducen los índices criminales, al menos aumentan la sensación de seguridad de los ciudadanos; (4) coches patrulla compuestos de dos policías no son más efectivos ni menos vulnerables que los formados con una sola persona; (5) el tiempo de respuesta es un elemento recurrente de la policía, sin embargo este es difícil que sea útil en el sentido de que al pasar un minuto de la acción criminal, las posibilidades de capturar a los perpetradores del delito se sitúan por debajo del 10%³⁴; (6) de esta forma las investigaciones criminales para resolver los crímenes son, en su mayoría, resueltas o bien en el momento de haberse cometido el crimen o bien por medio de la información y testimonios recabados de los moradores de las diferentes comunidades³⁵. Por ello, la relación y forma de aproximarse a ellos por parte de los policías se vuelve fundamental para la resolución de hechos delictivos.

Por todo ello, surge la necesidad de cambiar el modelo policial para que la relación policía-ciudadano contribuya tanto en la reducción de los índices y tasas criminales, como en la sensación de inseguridad de la sociedad. De aquí se desprende la idea de una policía comunitaria caracterizada fundamentalmente por una mayor inclusión de la sociedad en la provisión de seguridad. De este modo serían co-productores de la misma por medio, no solo de testimonios sobre posibles actividades criminales, sino a través de una participación proactiva, donde sean expuestas las necesidades de la sociedad a ser tratadas antes de que se conviertan en efectivos problemas criminales. Para ello, como se mostrará más adelante, tanto los policías, como los propios moradores deben cambiar el modo de relacionarse, para que la prevención del crimen y la consiguiente mejora social sean efectivas.

3.4.1. Definición y Principales Características

“O Policiamento comunitário tornou-se uma nova ortodoxia para os policiais. Sendo ao mesmo tempo ambicioso e ambíguo, o policiamento comunitário promete mudar radicalmente a relação entre a polícia e o público, enfrentando os problemas subjacentes da comunidade, e melhorando as condições de vida dos bairros. Uma das razões da sua popularidade é que o policiamento comunitário é um conceito plástico, com muitos significados diferentes para pessoas diferentes” (Eck & Rosenbaum en Brodeur 2002:3)³⁶.

³⁴ Esta limitación analizada para el caso de estudio de este trabajo, el programa “*Ronda do Quarteirão*”, donde fueron anunciados tiempos de respuesta entre 5-10 minutos, indica que las posibilidades de atrapar criminales *in fraganti* son escasas (Almeida 2009).

³⁵ El modelo reactivo de actuación policial provoca que los cuerpos de seguridad actúen cuando los hechos ya han ocurrido, por lo que en los casos donde no haya víctimas o testigos, unido esto a la limitación anteriormente expuesta sobre los tiempos de respuesta, implica que la policía tendrá difícil resolver esos crímenes (Rolim, 2006).

³⁶ Original en portugués, traducción propia.

Lo primero que debe destacarse sobre el modelo comunitario de policía es que su significado no está definido de una forma única y concreta, ya que los diferentes programas implantados en el mundo han sido desarrollados de muy diversos modos. Así mismo, los modelos anglosajones son los que principalmente han conceptualizado el modelo como comunitario, mientras que otros países lo han denominado como policía de proximidad como es el caso de Francia o policía de barrio, como ocurrió en España (Guillén Lasierra 2015). Por ello, se pueden encontrar ejemplos de verdadero cambio de prácticas policiales, mientras que otras reformas solo se han realizado de forma superficial, mediante la aplicación de una “capa” comunitaria a modelos tradicionales (Skolnick y Bayley 2002).

En este sentido, Frühling (2003) argumenta que, en el periodo de reformas policiales llevadas a cabo en América Latina a partir de los años 90, se ejecutaron este tipo de proyectos bajo la denominación de policía comunitaria. Todo ello con la clara intención de cambiar la visión que se tenía del cuerpo policial y así legitimar su actividad. Sin embargo, los cambios producidos en diversos cuerpos no se ajustaban al modelo comunitario propiamente dicho, eran variantes del modelo tradicional con algunos elementos comunitarios y con una forma de actuar reactiva y represiva.

Si bien las reformas ligadas al modelo comunitario de policía llevadas a cabo en el continente americano surgen a partir de las experiencias desarrolladas en EUA, se tiende a argumentar, al igual que ocurrió con el resto de reformas policiales en esta región, que estas se vieron influenciadas por el modelo instaurado por Robert Peel a través de la creación de la Policía Metropolitana de Londres. Cabe resaltar que tradicionalmente son atribuidos a este autor la aplicación de nueve principios³⁷ que deberían ser instalados en ese nuevo cuerpo policial. De este modo, a pesar de que esta policía tenía elementos propios del sistema gubernativo, ya que es creada por el Ministerio del Interior; así como características propias del sistema profesional, por medio de la cualificación de los policías a través de una formación especializada; también se puede argumentar que los principios básicos por los que debía regirse están íntimamente ligados al modelo policial comunitario. Estos preceptos fundamentales son³⁸:

1. “Prevenir el crimen y el desorden, como una alternativa a su represión por la fuerza militar y a la severidad de las penas legales.
2. Reconocer siempre que el poder de la policía para cumplir sus funciones y deberes depende de la aprobación pública de su existencia, de sus acciones, de su comportamiento y de su habilidad para asegurar y mantener el respeto público.
3. Reconocer siempre que afirmar y mantener el respeto y la aprobación del público significa, además, el aseguramiento de la cooperación voluntaria del público en la tarea de concretar la observancia de la ley.

³⁷ Estos nueve principios atribuidos normalmente a Robert Peel, según Trojanowicz y Bucqueroux (1990 citados en Guillén Lasierra 2015) fueron elaborados por Rowan y Mayne, los que fueron primeros comisarios de la Policía Metropolitana de Londres.

³⁸ La *Secretaria Nacional de Segurança Pública* (SENASP), ha elaborado un cuadro comparativo donde expone las diferencias entre el modelo tradicional y el modelo comunitario de policía. Para una exposición detallada del mismo véanse figuras 5a y 5b en anexo.

4. Reconocer siempre que el grado en el cual puede ser asegurada la cooperación del público disminuye, proporcionalmente a necesidad de usar la fuerza física y la compulsión para realizar los objetivos policiales.
5. Obtener y preservar el favor público, no por la complacencia hacia la opinión pública, sino demostrando constantemente un absoluto e imparcial servicio a la Ley, con completa independencia de la política y sin considerar la justicia o injusticia de la sustancia de las leyes individuales; por una respuesta inmediata de servicio individual y amistad a todo el público sin considerar su riqueza o posición social; por un pronto ejercicio de cortesía y amistoso buen humor; y por una inmediata disposición al sacrificio individual en la protección y preservación de la vida.
6. Usar la fuerza física sólo cuando el ejercicio de la persuasión, el consejo y la advertencia sea fundadamente insuficiente para obtener la cooperación del público, en un grado necesario para asegurar la observancia de la ley o restaurar el orden; y usar sólo el mínimo grado de fuerza física que sea necesaria en una ocasión particular para la realización del objetivo policial.
7. Mantener en todo momento una relación con el público que de realidad a la histórica tradición de que la policía es el público y el público es la policía; el policía es sólo un miembro del público pagado para dar atención todo el tiempo a los deberes que le incumben para con cada ciudadano, por el interés del bienestar y la existencia de la comunidad.
8. Reconocer siempre la necesidad de una estricta adherencia a las funciones policiales ejecutivas, y contener al mismo nivel la usurpación de poderes judiciales para venganzas individuales o del estado, y enjuiciar con autoridad el delito y el castigo de la culpabilidad.
9. Reconocer siempre que la prueba de la eficiencia policial es la ausencia de crimen y desorden, y no la visible evidencia de la acción policial tratando con ellos” (Blanco 2011:17-18).

A través de estos principios se puede establecer un hilo conductor por medio del cual poder caracterizar el modelo comunitario de policía. De este modo, como se puede observar por la afirmación de que “la policía es el público y el público es la policía”, queda patente la idea central de este modelo. Ambos, policía y sociedad, son actores principales en la co-producción de seguridad, que no es más que un servicio público donde la misma policía forma parte de la sociedad, siendo esta la única capaz de legitimar las acciones que serán llevadas a cabo por las fuerzas y cuerpos de seguridad, teniendo como principal objetivo la prevención del delito (Guillén Lasierra 2015).

Sin embargo, se puede establecer una serie de elementos comunes a todos los modelos comunitarios, donde el componente principal del mismo es la sociedad que se debe proteger. La comunidad debe jugar un papel principal en la coordinación, obtención y evaluación de la seguridad pública. Se parte de la idea de que las instituciones encargadas de mantener la seguridad, como la policía o el sistema judicial, no son capaces de solventar los problemas de inseguridad por si solos, por lo que necesitan un “compañero”. De este modo, la clave del modelo es la simbiosis entre el Estado a través de la policía, y la sociedad como co-proveedores de seguridad pública (Skolnick y Bayley 2002). No se trata de que la policía solucione los problemas sociales directamente, sino que los identifique y establezca quién puede resolverlos, así como evitar problemas que puedan derivar en enfrentamientos violentos (Guillén Lasierra 2015).

Con respecto a la solución de los problemas que ocurren en el entorno de las distintas comunidades, existe otra vertiente, que, hasta cierto punto “bebe” del modelo de policía comunitaria. Esta hace referencia a lo que Skolnick y Bayley definen como:

“O policiamento orientado para a solução de problemas pode incorporar – e acaba muitas vezes incorporando – elementos do policiamento comunitário, especialmente quando ‘envolve uma interação estreita com os moradores locais ou o uso flexível de recursos pelos comandantes de área’. No entanto, o policiamento orientado para a solução de problemas não é necessariamente policiamento comunitário” (2002: 39).

En este sentido, la actividad del modelo de policía orientado a la solución de problemas se podría caracterizar por lo que Clarke y Eck, (2013 en Moraes y Vieira 2015) describen como las cuatro etapas a través de las cuales se puede configurar este tipo de policía:

“1) exame cuidadoso dos dados, para identificar padrões dos incidentes com os quais a polícia lida rotineiramente; 2) análise profunda das causas desses padrões (ou problemas); 3) descoberta de novas formas de intervir previamente na cadeia causal, a fim de reduzir a probabilidade de ocorrência desses problemas no futuro; 4) avaliação de impacto das intervenções e, se elas não tiverem sucesso, iniciar o processo novamente; identificar e especificar os problemas, analisar para descobrir as causas desses problemas, responder baseada nos dados analisados para eliminar as causas geradoras dos problemas e avaliar o sucesso de todo esse processo” (2015:235-236)³⁹.

A pesar de tener ciertos elementos similares y/o compartidos estos modelos de policía no son necesariamente lo mismo. De este modo, el policía orientado a la solución de problemas no tiene por qué tener ese contacto tan directo y continuado como ocurre con el modelo comunitario, donde esa relación se vuelve imprescindible para que el sistema funcione. En el caso del sistema basado en la solución de problemas se prioriza la acción policial y sus resultados frente al problema en cuestión, en vez de enfatizar la relación policía-ciudadano.

Para perfilar mejor el modelo comunitario y poder, si cabe, distinguirlo de otras experiencias como el anteriormente expuesto modelo de Policía Orientada a la Solución de Problemas (POSP). Se expondrá a continuación una serie de elementos básicos que deben existir para que se pueda considerar un modelo como comunitario. En este sentido, los autores Skolnick y Bayley son capaces de enumerar cuatro características comunes a todos los modelos comunitarios de seguridad pública:

“(1) la prevención del crimen debe estar constituida en base a la comunidad; (2) las actividades de patrulla se deben enfocar en los servicios no-urgentes; (3) las comunidades locales deben tener una mayor responsabilidad en la co-producción de seguridad; (4) finalmente, ha de descentralizarse el comando⁴⁰ para dar una mayor flexibilidad a las actividades policiales, otorgando cierta discrecionalidad a los policías de punta” (2002:19)⁴¹.

³⁹ Original en portugués, traducción propia.

⁴⁰ En el caso brasileño, los cuerpos de policía encargados de la seguridad pública en los estados son principalmente la Policía Civil (PC), destinada a labores de investigación, la cual no dispone de una jerarquía y disciplina muy fuertes. Todo ello permitiéndoles un margen de discrecionalidad elevado, ya que sus procedimientos no están estandarizados, facilitando comportamientos desviados; y la Policía Militar (PM), encargada de labores ostensivas, estructurada por medio de una fuerte jerarquía y disciplina y donde el comportamiento individual es limitado, impidiendo que cierta discrecionalidad en busca del mejor modo de atender un problema de seguridad, sea sometido a una estricta burocracia que aleja el cuerpo de la sociedad y sus verdaderos problemas (Rolim 2006).

⁴¹ Original en portugués, traducción propia.

Siguiendo la misma línea, Skogan argumenta que cualquier propuesta de policía comunitaria debe seguir una serie de preceptos:

“(1) descentralizar el proceso de toma de decisiones, siendo los policías de línea o punta los encargados de las mismas en vez de llevar a cabo esta actividad los comandantes; (2) estrechar los lazos con la comunidad permitiendo su colaboración en el mapear los problemas y definir las prioridades a ser atendidas; y (3) emplear una metodología encuadrada en la solución de problemas” (Skogan 2008 en Ribeiro y Montandon 2015:66)⁴².

En este sentido, la comunidad juega un papel principal en este modelo policial, ya que la prevención del crimen debe partir de ella, de sus necesidades, las cuales serán propuestas a los organismos encargados de la seguridad para que se lleven a cabo las acciones y políticas correspondientes con el mejor criterio. Del mismo modo, los habitantes de los diferentes barrios y comunidades deben participar, junto a la policía, de las cuestiones referentes a la seguridad pública, ya que se parte de la idea de que la policía, por sí sola, no es capaz de resolver los problemas del crimen o delincuencia. En cuanto al actuar preferentemente ante situaciones no-urgentes, sigue la línea de la prevención del delito antes de que este se vuelva un problema de mayor entidad, ya que se parte de la idea de que para eliminar un problema de seguridad pública hay que retrotraerse al origen del mismo, evitando su futura aparición, en vez de “resolver” su consecuencia final, es decir el crimen o el delito.

A diferencia del modelo de policía tradicional, que es activada una vez los hechos ya han ocurrido, donde las detenciones y el control del crimen toman un mayor protagonismo, la policía comunitaria, preferentemente, ejecuta su labor desde el enfoque de la prevención, de forma proactiva y no represiva. Este modelo no se olvida completamente de las formas comunes de ejercer la actividad policial. Lo que pretende es priorizar los elementos comunitarios sobre los tradicionales, ya que, a pesar de compartir multitud de objetivos, como la reducción del crimen, el hecho diferenciador es la forma de llevar a cabo dicha labor, utilizando para ello medios alternativos a los ya mencionados como tradicionales, provenientes del modelo profesional de policía.

Así mismo, la relación policía-comunidad configura los principales objetivos del policía comunitario. En este sentido, Rosenbaum argumenta sobre la necesidad de:

“a) procurar a contribuição e a participação da comunidade na definição dos problemas locais; b) trabalhar com a comunidade para desenvolver as soluções propostas para esses problemas; e c) identificar e mobilizar os recursos necessários tanto dentro como fora da comunidade, para responder com eficácia a esses problemas [...] o principal objetivo do novo policial do policiamento comunitário e fortalecer a habilidade das organizações, instituições e indivíduos locais em construir um ambiente físico e social que de poucas oportunidades para o comportamento anti-social e criminoso[...]” (2002:42).

⁴² Original en portugués, traducción propia.

Además, esta relación no solo facilita la identificación de diversos problemas en sus barrios o comunidades, sino que también permite un mayor control de la actividad policial. Por ello, Guillén Lasierra afirma:

“La permanente rendición de cuentas de la policía ante la ciudadanía aporta una transparencia y un control social sobre la policía desconocido en los modelos vistos anteriormente. Exige una flexibilización de las organizaciones policiales que comporta una gran modernización, ya que las convierte en más adaptables a una realidad muy cambiante [...] el modelo supone un gran esfuerzo de transformación de la policía hacia parámetros más adecuados a las actuales estructuras democráticas” (2015:333).

De este modo, se precisa de un entorno donde poner en común las necesidades y acciones en materia de seguridad de las diversas comunidades, un organismo donde poder establecer un dialogo entre ambos actores, de aquí nacen los Comités Consultivos Comunitarios⁴³. Además, es necesario que la comunidad conozca tanto el área de actuación, como el grupo de policías encargados de dicha labor. Es preciso que se conozcan entre sí, tanto los moradores de la comunidad, como los policías encargados de la seguridad de dicha área. Esta relación contribuye a evitar el uso del estereotipo nosotros-ellos propio de relaciones conflictivas, mejorando también la visión que se tiene de la actividad policial, poniendo en valor la labor del policía comunitario, así como la realidad de la inseguridad en las comunidades.

De este modo, es esencial el papel de los Consejos Comunitarios u organizaciones similares, para poder establecer la relación entre las fuerzas de seguridad y la población de forma institucionalizada. Estos consejos se pueden caracterizar de manera general por estar formados por representantes de las instituciones de seguridad pública y líderes comunitarios. Por medio de los cuales, se plantean necesidades y se proponen soluciones, para que sean acordadas por ambas partes, fomentando la participación de la sociedad y el respeto por la actividad policial (legitimación). En Brasil, este es el recurso habitual para aumentar la responsabilidad de las comunidades, así como el contacto con la organización policial, todo ello enmarcado en el modelo de policía comunitaria (Almeida 2011).

En cuanto a la descentralización del comando⁴⁴, se puede argumentar que una rígida jerarquía no se comporta bien con este modelo, por lo que cuerpos de policía militarizados o cuasi-militarizados tendrán problemas en aplicar este sistema policial. Se precisa de una cierta discrecionalidad, otorgada por la flexibilidad del comando policial, con la instalación de comisarias en cada área, para que la toma de

⁴³ Los Comités Comunitarios Consultivos, son desarrollados en Gran Bretaña a partir de la *Police and Criminal Evidence Act* de 1984, con la función de conocer las opiniones de la población de las diferentes áreas gestionadas por la policía, para así actuar en colaboración con la misma para la prevención del crimen. Así mismo, estos comités son complementados por los Comités de las Autoridades Policiales, los cuales se establecieron a partir de la *Police Act* de 1964, compuestos por dos tercios de políticos electos para los consejos locales y un tercio de magistrados judiciales, con poder de supervisión sobre las fuerzas policiales (Skolnick y Bayley 2002).

⁴⁴ Un ejemplo de ello es el programa llevado a cabo por el jefe de policía de Houston, Texas en 1984. Este consistió en reducir el tamaño del área a patrullar, al mismo tiempo que creó las *Directed Area Response Teams*. De este modo, el conocimiento adquirido por estos grupos de las zonas de patrulla es mayor, lo que permite una mejor actuación en las mismas. Todo ello necesariamente acompañado de la relación estrecha con las comunidades (Skolnick y Bayley 2002).

decisiones sea realizada por agentes conocedores del verdadero problema, y no a través de un comando centralizado alejado de la comunidad⁴⁵. Cada barrio o comunidad tienen problemas particulares, por lo que formas de actuación previamente establecidas no pueden ser aplicadas a todos los casos. La burocracia y el comando no se debe decidir de arriba hacia abajo exclusivamente, como sucedía en el anterior modelo, ya que, al eliminar la autonomía de los policías de punta, se constriñe el sistema policial, convirtiéndolo exclusivamente en una institución burocrático-administrativa donde los problemas y particularidades sociales no tienen cabida.

A modo de resumen de la filosofía que está detrás del modelo de policía comunitaria me gustaría citar las palabras de Rosenbaum:

“A filosofia fundamental da prevenção comunitária do crime está incorporada na noção de que os meios mais eficazes de combater o crime devem envolver os moradores na intervenção proativa e na participação em projetos cujo objetivo seja reduzir ou prevenir a oportunidade para que o crime ocorra em seus bairros. Na prática, esse envolvimento exprime uma ampla série de atividades, incluindo patrulhas de moradores, sistemas de comunicação de crimes pelos cidadãos, programas de vigilância de quarteirão, inspeções de segurança nas casas, projetos de etiquetar objetos, conselhos policiais comunitários, e uma variedade de planos para a mudança física do ambiente” (Rosenbaum 1986 en Moore 2003:153).

El mantenimiento del orden público⁴⁶ es clave en la policía comunitaria. En este sentido se vuelve al origen de los sistemas policiales modernos, ya que el modelo gubernativo se enfocó primeramente en ese tipo de actividades. De este modo, si se deteriora el entorno de un barrio o comunidad, puede ser considerado como que no existe un orden social en ella, debilitándose los lazos sociales, por lo que las actividades criminales pueden verse favorecidas. Por ello, el control social informal es esencial para reducir la amenaza o aparición del crimen. Esto relaciona directamente con el empoderamiento y capital social que ganan los moradores de las comunidades. Además, debe acompañarse de una movilidad de recursos, así como de formación técnica. Sin embargo, esto se vuelve tarea difícil en barrios desorganizados donde sus moradores no tienen incentivos o capacidad para colaborar en la construcción de comunidad (Rosenbaum 2002; Bittner 2003; Rolim 2006).

⁴⁵ Diferentes medidas para reorganizar la seguridad pública se llevaron a cabo tanto en la ciudad de Fortaleza como en el resto del estado de Ceará. En este sentido, fue dividida la región en diferentes áreas, situando dentro de cada una de ellas departamentos de cada uno de los cuerpos de seguridad del estado, como Policía Militar, Civil y Bomberos. Esto le otorgó una mejor cobertura, así como una mayor flexibilidad a la institución policial.

⁴⁶En este sentido, destacar la conocida Teoría de las Ventanas Rotas, la cual aboga por la penalización de todo acto delictivo por pequeño que este sea, sin embargo, el uso o mejor dicho el abuso de esta actividad policial de tolerancia cero, puede degenerar en un populismo punitivo, donde solo sean penados los más desfavorecidos. De este modo, Cunha de Araújo y Alves Braga argumentan sobre dicha teoría: “Em 1982, a teoria “*Broken Windows*” (Teoria das Janelas Quebradas) retoma essa experiência inicial, primeiramente através de um artigo bastante conhecido, de autoria de James Q. Wilson e George L. Kelling intitulado “*The police and Neighborhood Safety: Broken Windows*” (A Polícia e a Segurança do Bairro: Janelas Quebradas), convalidando a importância das práticas adotadas por Woods em 1919. Nesse artigo, os autores argumentavam que a contribuição de certas práticas, como a “ronda”, foi importante para tornar a vida da comunidade segura, mesmo que, como as pesquisas demonstraram, nem patrulhas móveis nem rondas a pé feitas ao acaso evitavam o crime” (2008:109).

“É no âmbito comunitário que a consciência participativa deve ser incentivada, pois, ao potencializar os sentimentos de coletividade, solidariedade e pertencimento, conseqüentemente haverá o fortalecimento dos vínculos afetivos entre os cidadãos, situação que irá possibilitar a construção de uma sociedade melhor para todos” (Etzioni 2000 en Werle y Wrasse 2016:7).

Antes de pasar a las limitaciones que pueden lastrar el modelo comunitario, destacar que, debido a la dificultad de ejercer la actividad policial, la formación y conocimiento que se debe adquirir es grande. De este modo, se deben proporcionar las herramientas necesarias a los policías para que puedan ejercer su trabajo con las mejores garantías, tanto para salvaguardar su propia seguridad, como la de los ciudadanos que deben proteger. Además, esta formación en el modelo comunitario debe venir acompañada de una serie de características propias para poder actuar con criterio en las comunidades. En este sentido, en el capítulo donde se analiza el caso cearense, se expondrá más información al respecto para este caso en concreto.

3.4.2. Limitaciones del Modelo Comunitario

Según Skolnick & Bayley (2002) existe una serie de obstáculos que pueden llegar a limitar el buen desarrollo del modelo comunitario de policía. El primero de ellos hace referencia a la cultura tradicional de esta organización. De este modo, la institución policial se ha caracterizado por una autoconcepción de sí misma que impide que la corporación⁴⁷ se abra a la ciudadanía. En este sentido se puede destacar que cuestiones como el peligro al que se enfrentan, así como la búsqueda de sospechosos en todo lugar, provoca que solo sean comprendidos por sus pares. En definitiva, su particular situación laboral impide que estos se sientan valorados, por lo que el refugio ante esta situación lo encuentran en otros policías, alejándose así de la comunidad.

El segundo aspecto limitante del desarrollo de este modelo policial tiene que ver con la juventud de la policía. De este modo, lo habitual es que patrullen las calles policías jóvenes y/o novatos, teniendo estos un mayor contacto con la población. Esto repercute en la calidad de la atención de estos hacia la comunidad, ya que, según estos autores, el modelo comunitario precisa de una madurez emocional que, habitualmente, los jóvenes carecen.

Un tercer elemento argumenta sobre el conflicto entre los policías encargados de la administración y los que deben patrullar las calles. En el caso brasileño es de fácil comprensión, ya que existe una tensión más que evidente, entre la Policía Civil (PC) y la Policía Militar (PM). Simplemente recordar que la PC es la encargada de las labores de investigación, mientras que la PM realiza el trabajo

⁴⁷ La percepción de peligro por parte de los policías aumenta el sentimiento del denominado *esprit de corps*, por medio del cual el cuerpo policial se protege de elementos negativos externos e internos, pudiendo llegar a darse prácticas corruptas o negligentes dentro de la corporación, al mismo tiempo que incentiva el alejamiento de la sociedad (Menke, White y Carey 2002).

ostensivo de patrulla. Además, la diferencias en cuanto al salario, jerarquía o discrecionalidad de cada uno de los cuerpos, provoca que la seguridad pública se vea comprometida. Así mismo, por lo general, los policías encargados de la administración son más favorables a los cambios dentro de la organización, mientras que la PM es más reacia a mudar su forma de actuar. En este sentido, cambios en la línea del modelo comunitario les hace parecer trabajadores sociales⁴⁸. Están acostumbrados a reprimir hechos delictivos, por lo que se resisten a ejecutar actividades proactivas.

El cuarto aspecto tiene en cuenta la necesidad de responder lo más rápido posible ante cualquier emergencia. Los policías son activados por medio de una central que recibe la llamada urgente y estos deben desplazarse al lugar de los hechos. Como ya se comentó anteriormente, esta forma de actuar no resulta muy efectiva, ya que en muy poco tiempo las posibilidades de resolver cualquier crimen *in fraganti* son mínimas. Actuar de forma reactiva también implica una toma de decisiones en base a la intuición, por lo que pueden darse resultados negativos en base a la celeridad del momento. En este sentido, se vuelve esencial la buena relación de la policía con la ciudadanía, ya que la información proporcionada por testigos es crucial para resolver los crímenes.

Un quinto elemento hace referencia a la responsabilidad del comando que dirige la actividad policial. Como se argumentó en el apartado referido a las características de la policía comunitaria, es necesario descentralizar⁴⁹ el comando para dar una mayor flexibilidad a la actividad policial. Es preciso instalar pequeñas comisarias dentro de las comunidades para favorecer el contacto con los moradores, a fin de conocer de forma precisa las necesidades de la sociedad. De este modo, cuerpos policiales excesivamente burocratizados y jerarquizados perjudican el desarrollo de este sistema. No se trata de la ausencia total de un poder central, sino de permitir la actividad de la policía con una cierta discrecionalidad para identificar los problemas de la ciudadanía.

Las recompensas otorgadas a los policías por su buen trabajo y comportamiento es el sexto de los aspectos que se quiere destacar. Cuestiones como el número de detenciones o prisiones, deben dejarse a un lado si se quiere potenciar el uso de elementos comunitarios. Se debe poner en valor aquellas cuestiones que traten sobre la calidad de vida de los habitantes de la comunidad. No se trata de olvidar las recompensas del modelo tradicional, sin embargo, si se quiere aplicar este modelo correctamente se debe premiar, preferentemente, la actividad policial comunitaria. En este sentido, tanto policía reactiva

⁴⁸ Cualquier actividad que no tenga por finalidad la penalización del individuo infractor es considerada como inferior, equivocada, y evidentemente no apta para ser ejecutada por la policía, en definitiva, una pérdida de tiempo (Rolim 2006).

⁴⁹ En este sentido, parece que las patrullas motorizadas impiden ese acercamiento, por lo que se debe evitar, en la medida de los posible, el abuso de esta forma de vigilar las calles. Tanto para la prevención del delito, como para la legitimación de la actividad policial es necesario este cambio de estrategia en la seguridad pública (Skolnick y Bayley 2002).

como proactiva siempre están presentes, la idea es cuál es la que prevalece, cual es la que fundamenta cada uno de los modelos policiales (Rolim 2006).

Finalmente, el sistema policial comunitario se debe de integrar completamente dentro de las estructuras policiales. Lo habitual es que el cuerpo de policía comunitaria tienda a ser un apéndice del sistema de seguridad pública de los estados. Esto produce cambios a nivel superficial⁵⁰, una ligera “capa” de elementos comunitarios con base eminentemente tradicional, con la clara intención de legitimar la actividad policial, bajo el bien visto concepto de policía comunitaria. En este sentido, se puede decir que es la propia organización policial, la que pone más trabas a la hora de aplicar un modelo comunitario de policía (Greene 2002).

El cuerpo encargado de labores comunitarias suele realizar su trabajo de forma cuasi-independiente, mientras que el resto de policías realizan sus labores de forma tradicional. De este modo, se precisa realizar cambios a nivel estructural dentro de los departamentos de policía, para que la actividad esté dirigida desde un mismo enfoque, priorizando elementos comunitarios, pero sin olvidar las posibilidades que ofrecen alguno de los aspectos del modelo tradicional, como el uso de la tecnología o la estandarización de ciertos elementos de la actividad policial.

Todos estos aspectos, unidos a la falta o precariedad de recursos, como puede ser un insuficiente efectivo policial, impiden el buen funcionamiento de dicha actividad.

4. Reformas de la Seguridad Pública⁵¹

En los años 80 y 90 del siglo pasado, fueron conformándose periodos democratizadores en diferentes países de América Latina. Con el advenimiento del Estado Democrático de Derecho, los gobiernos, a través de sus constituciones, comienzan a producir cambios en la seguridad pública, proponiendo modelos que protegieran a sus ciudadanos en base al respeto a los Derechos Humanos (DDHH). De este modo, comenzarán a aparecer poco a poco, diferentes experiencias enmarcadas en el modelo comunitario de policía, con la finalidad, entre otras cuestiones, de reducir los elevados niveles de violencia. En este sentido Fruhling afirma que:

“[...] el proceso de democratización que ha vivido la región en años recientes y que ha fortalecido las demandas por cambios institucionales que reduzcan los niveles de violencia policiales y que creen canales de comunicación y servicio hacia la comunidad; el incremento del crimen que ha

⁵⁰ Se produce un “efecto aureola” para así poder legitimar las acciones tradicionales de la policía en base al concepto del modelo comunitario, el cual tiene un efecto positivo en la sociedad (Rolim 2006).

⁵¹ “Durante los procesos democratizadores de 1980-1990, se toma como referencia, fundamentalmente em países de lengua española, el concepto de seguridad ciudadana para referirse a la necesidad de proteger a los ciudadanos en vez de al estado o gobierno, propio de regímenes anteriores” (Mesquita Neto 2011:33), (original en portugués, traducción propia). Este concepto pretende reorganizar las estructuras policiales y la introducción de nuevas prácticas en base a requisitos de transparencia y control por parte de la sociedad (Trindade Costa y Lima 2014).

presionado para buscar una mayor profesionalización del personal y de las estrategias policiales, y finalmente, la difusión de modelos de gerencia y administración pública que enfatizan la búsqueda de la flexibilidad en las respuestas que entregan las instituciones públicas, acento en los resultados más que en el cumplimiento de normas, descentralización en el proceso de decisiones y atención al usuario del servicio policial” (Fruhling 2003:3).

4.1. Brasil tras la Constitución Ciudadana de 1988

Tras el periodo autoritario ocurrido en Brasil entre los años 1964 y 1985, comienzan a plantearse una serie de elementos que tendrán como resultado la promulgación de la Constitución Federal de 1988, la denominada como *Constituição Cidadã*⁵². Durante los años de excepción, se garantizaba el orden interno del Estado por medio de la denominada “seguridad nacional” usando un modelo policial burocrático-profesional, jerárquico y centralizado, el cual se encargaba del control de la población y la represión criminal. El objetivo principal era apoyar a las FFAA en cuanto a la garantía de las instituciones, la soberanía del Estado, así como mantener el “*statu-quo de las élites sociales y políticas*” (Holloway 1997 y Bretas 1997 citados en Albernaz, Caruso y Patrício 2007:39). Tras la redemocratización del país se plantea garantizar los derechos de los ciudadanos, como el derecho a la vida, la libertad y la igualdad de todos ante la ley. Todo ello enmarcado en el Estado Democrático de Derecho⁵³ a través del concepto de seguridad pública (Mesquita Neto 2011).

En este sentido son implantadas las primeras bases comunitarias de seguridad, a través de las cuales la sociedad civil podía participar en la búsqueda de justicia social. Así mismo, estos espacios donde intercambiar impresiones concernientes a la seguridad pública, parten de la propia iniciativa policial. Siendo estos, también partícipes en la procura de soluciones a los problemas que implican a las comunidades, como es la protección a los DDHH (Pinheiro 2014).

Así mismo, se proponen otras formas de proteger a los ciudadanos que fueron posteriormente plasmadas en la Constitución. En este caso, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció un reglamento por medio del cual los órganos de seguridad de diferentes países debían trabajar junto a la comunidad. De este modo, se refuerza la necesidad de un cambio en el modelo policial autoritario heredero de la dictadura (Pinheiro 2010).

En este sentido, Mesquita Neto argumenta que: “*Los principales cambios producidos en el sistema de seguridad pública fueron: la subordinación de la policía estatal, civil y militar a los gobernadores estatales; la autorización para la creación de guardas municipales por parte de los municipios; así como la gestión del control externo de la actividad*”

⁵² Constitución Federal de Brasil art. 144 “*A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]*”

⁵³ Silva “*A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social*” (Silva 2006 en Cunha de Araújo y Alves Braga 2008:100).

policial por parte del Ministerio Público” (Mesquita Neto 2011:382)⁵⁴. Sin embargo, las estructuras mantuvieron el mismo esquema diseñado por el régimen militar de 1964 (Lima 2011), por lo que la reforma del sistema policial no fue lo suficientemente profunda como para eliminar todos los “vicios” pasados.

Posteriormente, durante el último gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se produce el verdadero momento de cambio del sistema de seguridad pública. De este modo, se crea el primer *Plano Nacional de Segurança Pública*⁵⁵, en el año 2000 (PNSP) y posteriormente estando ya de presidente Luiz Inácio Lula da Silva, el *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania* en el año 2007 (PRONASCI). La cuestión esencial de estos programas era la de cambiar la dinámica policial tradicional heredada de la dictadura a través de una formación y cualificación profesional de los agentes de seguridad pública. Todo ello, por medio de *Bases Curriculares*⁵⁶ para la *Formação dos Profissionais de Segurança do Cidadão* (Cruz, Lopes y Brasil 2012).

4.2. Origen del modelo de policía comunitaria en Brasil

Para explicar el origen de la policía comunitaria en Brasil es imprescindible hablar de la figura de Carlos Magno Nazareth Cerqueira, el cual llegó a ser coronel de la *Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro* (PMERJ), ostentando el cargo de *Secretário de Estado da Polícia Militar* (1983-1987;1991-1995). Este militar es considerado uno de los precursores de las primeras ideas comunitarias aplicadas a la policía, procurando un cambio en la institución policial tornándola más democrática y menos violenta, siendo su función principal prestar un servicio de seguridad pública. Este autor culminará su carrera, en el área de la seguridad pública, con la instalación de un programa de policía comunitaria en Copacabana en 1997 (Ribeiro y Montandon 2015).

Las experiencias que este coronel tuvo en Estados Unidos de América (EUA), por medio de la *Community Policing Consortium-Democracy in Action*, la cual estaba compuesta por una serie de iniciativas encuadradas en el modelo comunitario de policía en este país. Así como, orientaciones en base a la Teoría de las Ventanas Rotas; viajes a Nueva York para establecer diversos contactos con institutos que trabajaban con la policía como el *Vera Institute of Justice* o la *Police Foundation*. Además de programas de policía comunitaria como el *Community Patrol Officer Program* (CPOP), desarrollado por la policía de Nueva York y el *Vera Institute*, sirvieron como inspiración para que el coronel Cerqueira implantara el *Centro Integrado de Policiamento Comunitário* (Cipoc) en Rio de Janeiro, que tenían como función el proveer servicios

⁵⁴ Original en portugués, traducción propia.

⁵⁵ Partía de la idea de que la mejora en la seguridad pública no era tarea exclusiva de las autoridades policiales. Además, los cambios planteados dentro de este plan debían ser llevados a cabo en consonancia con las especificidades propias de estados y municipios (Mesquita Neto 2011).

⁵⁶ Posteriormente será implementada una *Matriz Curricular Nacional*, siendo finalmente establecida en el año 2008, la *Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública*.

en las áreas menos favorecidas, así como la prevención de crímenes, todo ello para mejorar la calidad de vida y permitir un mayor desarrollo social de los habitantes de dichas áreas (Ibidem).

Otras iniciativas comunitarias desarrolladas fueron: el programa de *Polícia Interativa* en Guaçuí en Espírito Santo en 1985; el *Policimento Distrital* em Minas Gerais en 1988; o el programa de policía comunitaria en Ribeirão Preto en Sao Paulo en 1991 (Godhino 2014).

A pesar de las experiencias y políticas públicas adoptadas en nombre del modelo comunitario de policía, los cambios producidos en la seguridad pública brasileña aun cargan con la pesada losa de la herencia del sistema de “seguridad nacional” propio de la dictadura. Estructuras básicas como el uso de policía militar en entorno civil, así como las prácticas reactivas y represivas ya mencionadas, impiden que el cambio sea profundo y verdaderamente real. Todo ello denota una falta de consolidación democrática que deberá ser perseguida en pro de la mejora de la seguridad pública en este país. A este respecto Cerqueira argumenta (2010b en Leeds 2015:27) *“Para as policias ostensivas brasileiras, ainda reféns de um modelo gerencial ultrapassado, de uma estrutura organizacional pesada e ineficaz e de um exacerbado militarismo, não será muito fácil entender as mudanças que se fazem necessárias nesta área”*.

4.3. Ceará durante el “*Governo das Mudanças*”

Para mostrar el modelo de seguridad que ha sido desarrollado en el estado de Ceará se realizará un recorrido por las políticas públicas llevadas a cabo por los distintos gobernadores. De este modo, los cambios y reformas hacia el modelo de seguridad pública, como ya ha sido expuesto, fueron realizados tras la redemocratización de Brasil en 1985 y su doctrina de seguridad nacional (1964-1985). Con la formulación de la Constitución en 1988, se abre camino al proceso de reformulación de las políticas públicas en materia de seguridad, siendo el primer referente su artículo 144. Donde se expone de forma clara, que la seguridad del Estado brasileño está en manos de todos, no solo de las instituciones públicas, a través de las fuerzas y cuerpos de seguridad, sino también de cada uno de los ciudadanos que conforman el país.

En el estado de Ceará el periodo democrático se inaugura en 1986 con el denominado “*Governo das Mudanças*”⁵⁷ (1987-2002), dejando atrás el periodo de los “*coronéis*” donde la tónica predominante era

⁵⁷ Denominado de “*Governo das Mudanças*”, los gobiernos presididos por Tasso Ribeiro Jereissati (1987-1990), Ciro Ferreira Gomes (1991-1994) y de nuevo Tasso Riberio Jereissati para el periodo (1995-2002). Dentro de esta apreciación, podría ser incluido el mandato de Lúcio Gonçalo Alcântara (2003-2006), caracterizado por una gestión continuista realizó cambios en la *Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania* (SSPDC), pasándose a denominar *Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social* (SSPDS), tal y como se conoce hoy en día.

la conformación de redes clientelares, donde la confianza⁵⁸ de la sociedad estaba deteriorada tras la dictadura y las medidas de represión y mano dura llevadas a cabo. De este modo, como argumenta Brasil (2003), existen dos problemas que deben afrontar los gobiernos tras la redemocratización. El primero de ellos es que, a pesar de democratizarse el régimen gubernamental, estos cambios no tienen por qué extenderse hasta el resto de instituciones del Estado. El segundo, hace referencia a la dificultad que tienen los diversos gobiernos a la hora de implementar prácticas democráticas en las diferentes áreas del Estado. Todo ello debido a que dichas instituciones están constreñidas y empapadas por el pasado autoritario. En este sentido, Pinheiro (1997) argumenta que para los países que salieron recientemente de una dictadura, dicho autoritarismo permea por las diversas instituciones encargadas de proporcionar seguridad dentro del Estado, lo que dificulta instaurar prácticas completamente democráticas, siendo esta labor más complicada incluso que en el anterior régimen autoritario.

Dicho periodo de cambio se inaugura con la elección del primer mandato de **Tasso Ribeiro Jereissati (1987-1990)**, éste ligado a la clase empresarial⁵⁹, proporcionaba un nuevo estilo y forma de actuar de la clase política, ésta representada hasta el momento por los “*coronéis*” y sus prácticas autoritarias y clientelares (Xavier 2016).

“No Ceará, o ‘governo dos empresários’ herdou uma longa trajetória construída pelos coronéis (Virgílio Távora, César Cals e Adauto Bezerra). Este ciclo foi encerrado pelo economista Gonzaga Mota, escolhido a partir do denominado ‘pacto dos coronéis’ e sacramentado em 1982 pelo presidente Figueiredo. Tal acordo teve como característica a partilha do poder do Estado entre os três citados coronéis. O desfecho foi a ruptura do governador Gonzaga Mota com os ‘arquitetos’ da combinação, surgindo no interior desta cisão o nome do empresário Tasso Jereissati, filho do ex-senador Carlos Jereissati. A luta pela hegemonia do Estado passa a ser construída no âmbito de uma disputa simbólica entre o “novo” e o ‘antigo’, o “moderno” e o ‘atrasado’, o ‘racional’ e o ‘irracional’” (Barreira 2004:78).

Este nuevo enfoque pretendía modernizar la estructura de la seguridad pública cearense, puesta en duda tras la etapa autoritaria y su herencia represiva que agarrotaba todas las instituciones públicas. Cabe destacar en este periodo el primer intento de aproximación hacia un modelo comunitario de policía, por medio de la creación de los “*Conselhos Comunitarios de Segurança*” el 9 de febrero de 1987 (Decreto Estatal n° 18.411) y de un proyecto-piloto en el barrio Parquelândia (Araujo 2013). Sin embargo, esta iniciativa pronto dejó de funcionar tras la llegada de **Ciro Gomes** en 1991 y la no continuación de estas primeras medidas proto-comunitarias.

La etapa de **Ciro Ferreira Gomes (1991-1994)**, se caracteriza por una serie de casos de tortura policial, que tuvo su mayor exponente en el caso del albañil Antônio Ferreira Braga. Los hechos se

⁵⁸ Esta falta de confianza se refleja de forma clara en la satisfacción con la policía mostrada por el *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Como ejemplo de ello, para el año 2014, la insatisfacción se encontraba entre un 33% y un 38% en función de si el entrevistado era blanco o no blanco respectivamente (*Fórum Brasileiro de Segurança Pública* 2015).

⁵⁹ Tasso Riberio Jereissati, estuvo ligado al *Centro Industrial do Ceará* (CIC), como uno de sus miembros y siendo presidente del mismo en la gestión de 1981-1983.

produjeron el 12 de abril de 1993, cuando, por medio de una denuncia anónima, miembros de la *Comissão de Direitos Humanos*, parlamentarios, abogados de la *Ordem dos Advogados do Brasil* pertenecientes al estado de Ceará (OAB-CE), así como la prensa, fueron alertados de prácticas de tortura, para obtener la confesión del robo de un televisor, llevadas a cabo en una comisaría.

“Eles haviam recebido uma denúncia anônima através de telefone minutos antes e seguiram para a delegacia, onde encontraram o preso deitado no chão, com as mãos algemadas e os pulsos protegidos por pedaços de borracha (para evitar marcas), despido e envolvido com um tapete amarrado à altura dos joelhos para que não se soltasse. Ao lado dele havia os instrumentos de tortura: fios elétricos e uma palmatória” (Barreira 2004:80).

Sin embargo, tras las correspondientes denuncias, el por entonces *Secretario de Segurança Pública* Francisco Crisóstomo fue apartado de su cargo, siendo colocado en su lugar Francisco Quintino Farias, el cual pertenecía al mismo grupo, por lo que el cambio apenas conllevó una mudanza real. De este modo, se puede decir que, a pesar de las presiones y denuncias por los hechos cometidos, nada cambió en la *Secretaria de Segurança Pública* (SSP). En la misma línea de actuación, tras los hechos ocurridos se dispuso la creación, por parte del gobernador Ciro Gomes, del *Conselho Estadual de Segurança Pública* (CONSESP)⁶⁰, al que fue transferido parte de la cúpula de la SSP que se había visto implicada en los hechos ocurridos en el caso de tortura anteriormente descrito. Así mismo, este consejo quedó anulado, apenas se le dio uso ninguno, siendo desmantelado⁶¹ en el siguiente mandato de Tasso Jereissati (Brasil, Almeida y Abreu 2004).

El segundo y tercer mandato del gobernador **Tasso Ribeiro Jereissati (1995-2002)**⁶², al igual que ocurrió con su antecesor en el cargo, estuvo caracterizado por una serie de hechos que marcaron los cambios que se producirían en el área de la seguridad pública cearense. En este periodo, se denunció una serie de prácticas criminales en las que se vieron implicados distintos cuerpos de policía (civil y militar), además de altos cargos de la seguridad pública.

“No dia 20 de janeiro de 1997, foi preso com um carro roubado o agente da Polícia Civil João Alves de França. Após sua prisão, o acusado fez diversas denúncias de atos criminosos com a participação de policiais civis e militares, como também de parte da cúpula da segurança pública. Estas denúncias, que apontavam a participação dos órgãos de segurança pública em práticas

⁶⁰ *Conselho Estadual de Segurança Pública* (CONSESP), se creó el 14/06/1993 por la Lei estadual 12.120 “O Conselho tem funções consultivas e fiscalizadoras da Segurança Pública e dos Direitos Humanos, com jurisdição em todo o Estado do Ceará. Dele fazem parte 13 conselheiros que representam os seguintes órgãos: Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil, Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza, Comissão de Defesa Social da Assembleia Legislativa, Comissão dos Direitos Humanos da Câmara Municipal, Conselho Estadual da Criança e do Adolescente, Secretaria da Justiça, Conselho Cearense dos Direitos da Mulher, Ministério Público, Associação dos Municípios do Estado do Ceará, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Ceará” (SSPDS).

⁶¹ El CONSESP será, de nuevo, instalado de forma efectiva, al comienzo del mandato del gobernador Cid Ferreira Gomes en el año 2007, para trabajar en conjunto con los *Conselhos Comunitários de Defesa Social* (CCDS) ya creados por el gobernador Tasso Jereissati en 1998.

⁶² Si bien el primer mandato de Tasso Jereissati (1987-1990) ya permitía vislumbrar cambios en la política en materia de seguridad, no es hasta su segundo mandato que los cambios se manifiestan en políticas con un mayor calado dentro de la seguridad pública cearense.

ilícitas, atingiam pessoas importantes deste domínio, como, por exemplo, Francisco Quintino Farias, ex-secretário de Segurança Pública do Governo Ciro Gomes” (Barreira 2004:82).

Según Brasil (2010) el denominado “*Governo das Mudanças*”, fundamentalmente lo concerniente al segundo período de Tasso Jereissati, adopta un carácter “*moralizador*” y “*modernizador*”. Esto hace referencia a la necesidad de cambiar las estructuras policiales, y con ello la visión que la sociedad tiene de la policía y de las practicas represivas y autoritarias heredadas de la dictadura (ejemplificadas en el “*Caso França*”). Para ello se crearán una serie de organismos e instituciones, que orienten, acompañen y controlen la actividad policial. Además, un tercer elemento es añadido, la “*participación*” de la sociedad en compañía de las instituciones de seguridad pública. Según la misma autora, este último elemento hace referencia a la intención de que el acercamiento mejore, no solo la visión que se tiene de las fuerzas de seguridad, sino la eficacia de la misma, por medio del mejor conocimiento de las dinámicas criminales de las distintas comunidades.

De este modo, influido por este escándalo y las posteriores denuncias, se realizaron una serie de cambios a nivel administrativo-institucional en la *Secretaria de Segurança Pública* (SSP), pasándose a denominar a partir de ese momento *Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania* (SSPDC), como destaca Brasil (2003). Por lo tanto, “[...] *la nueva secretaría vinculada al gobierno del Estado se encargará de coordinar, controlar, integrar y unificar las actividades los distintos cuerpos que componen la seguridad pública, Policía Militar de Ceará (PMCE), Policía Civil (PC) y Cuerpo de Bomberos Militar de Ceará (CBMCE)*” (Brasil, Almeida y Abreu 2004:18)⁶³. Siendo también unificadas las distintas *Corregedorias* de cada institución de seguridad pública, pasando a formar parte todas ellas de *la Corregedoria Geral dos Órgãos da Segurança Pública e Defesa da Cidadania* (CGOSPDC)⁶⁴.

A pesar de llevarse a cabo estos cambios en dirección hacia la centralización e unificación del comando a través de la gestión de la SSPDC, no se realizaron cambios en lo que respecta al ciclo completo de la policía, ya que los distintos cuerpos policiales, a pesar de tener centralizadas sus actividades, a través de la SSPDC, seguirían sin estar unificados en lo que respecta a los diferentes cuerpos policiales estatales (PMCE, PC). De este modo, se mantiene la misma configuración según la Ley Estatal n°12.691 del 16/05/97 modificada por la Ley n°17.734 del 02/10/97

“ art.2.A Polícia Civil [...] exercerá as funções de polícia judiciária e administrativa, procedendo a apuração das infrações penais, exceto Militar, realizando as investigações necessárias, por iniciativa própria ou mediante requisições emanadas do Ministério Público ou de autoridades judiciárias.

art. 3.A Polícia Militar [...] exercerá as funções de polícia de segurança competindo-lhe as atividades de segurança interna do território estadual e de policiamento ostensivo fardado, destinado à proteção e defesa da Cidadania, à manutenção da Lei e da ordem, à prevenção da

⁶³Original en portugués, traducción propia.

⁶⁴ *Corregedoria Geral dos Órgãos da Segurança Pública e Defesa da Cidadania* (CGOSPDC), con la función de fiscalizar, disciplinar y orientar administrativamente las actividades de los distintos cuerpos.

criminalidade, à guarda e vigilância do patrimônio público e das vias de circulação, à garantia das instituições da sociedade civil, à defesa dos bens públicos e privados.

art. 4. O Corpo de Bombeiros Militar [...] exercerá as funções de proteção da incolumidade e de socorro das pessoas em casos de infortúnio ou de calamidade, competindo-lhe as atividades de polícia administrativa para a prevenção e combate a incêndio, bem como de controle de edificações e seus projetos, visando a observância dos requisitos técnicos contra incêndio e outros riscos, proteção, busca e salvamento de pessoas e bens, socorro médico de emergência pré-hospitalar, proteção e salvamento aquáticos, pesquisas científicas em seu campo de atuação funcional e atividades educativas de prevenção de incêndio, pânico coletivo e de proteção ao meio ambiente”.

Estos cambios llevados a cabo a raíz de la creación de la SSPDC están enfocados en ese aspecto moralizador de las instituciones públicas. Del mismo modo, otros organismos destacados establecidos siguiendo esta misma lógica fueron la *Ouvidoria Geral do Estado* (OGE) y el *Conselho Estadual de Direitos Humanos* (CEDH), ambos creados mediante la Ley Estatal nº12.686 del 14 de mayo de 1997. Donde la OGE toma las funciones de “[...] *zelar pela observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade, atuando na defesa dos direitos e interesses individuais, individuais homogêneos, coletivos e difusos junto à Administração Pública Estadual*” (art. 1º de la Ley Estatal nº 12.686). Mientras que el CEDH pretende “[...] *gerar e fortalecer programas de apoio que visem à proteção e promoção dos direitos humanos em geral, incumbindo-lhe, ainda, a apuração da violação dos mencionados direitos*” (art.6 da Ley Estatal nº 12. 686).

Por último, destacar el *Centro de Apoio Operacional e Controle Externo da Atividade Policial* (CAOCEAP) a través del Provimento nº20 con fecha 2 de diciembre de 1997, modificado por los Provimentos 25/2006 y 70/2008, actualmente llamado de CAOCRIM (*Centro de Apoio Operacional Criminal, da Execução Criminal e do Controle Externo da Atividade Policial*) de la *Procuradoria Geral de Justiça* (PGJ) con la “*função de propiciar articulação, integração operacional, intercambio e aprimoramento entre os Órgãos de Execução da área criminal do Ministério Público e do sistema de segurança pública*” (Timbó 2015:60).

En la línea de las políticas ligadas a la integración y **modernización** del sistema estatal de seguridad pública será implementado el *Projeto Distrito-Modelo* (DM)⁶⁵, con la finalidad de dividir Fortaleza en (9) DM, siendo la distribución de los mismos la siguiente, Conjunto Ceará (DM1), Centro (DM2), Aldeota (DM3), Pirambu (DM4), Antonio Bezerra (DM5), Parangaba (DM6), Prefeito José Walter (DM7), Messejana (DM8), Edson Queiroz (DM9) y su región metropolitana en (3) DM, siendo estos, Maracanaú (DM10), Caucaia (DM11) y Aquiraz (DM12) (Santos Pinheiro 2014:97). Esta nueva configuración de la “Grande Fortaleza” respondía a la siguiente estrategia:

⁶⁵ El Proyecto Distrito-Modelo fue llevado a cabo por la *First Security Consulting* a partir de 1997 y hasta el final del mandato de Tasso Jereissati en 2002, siendo el exjefe de la policía de Nueva York, William Bratton el encargado de llevarlo adelante. De esto modo, se puede percibir como esta ciudad norteamericana ha sido un referente en las reformas de las políticas de seguridad pública brasileña (Brasil, Almeida y Abreu2004). Recordar como en capítulos anteriores se ha hecho referencia al cambio de paradigma de la seguridad pública, a través de las experiencias del coronel Cerqueira en los EUA, y su puesta en práctica en la ciudad de Río de Janeiro.

“[...] são espaços delimitados da capital e área metropolitana, compostos por unidades do corpo de bombeiros, por distritos policiais e por companhias da polícia militar para o atendimento integrado de ocorrências policiais e bomberísticas na área de circunscrição de seus bairros. Empregam equipamentos de última geração em tecnologia para o combate ao crime e modernos meios de comunicação para transmissão de dados... Os dados estatísticos obtidos através dos sistemas operacionais desenvolvidas pela SSPDC (...) orientam... O planejamento da ação policial[...] Semanalmente, delegados titulares das delegacias distritais e comandantes de companhias policiais militares reúnem-se para traçar as estratégias de combate aos crimes na área do seu distrito-modelo, baseados nos dados estatísticos. Também realizam reuniões mensais com os conselhos comunitários focalizando o modelo e a qualidade do policiamento nos bairros, oportunidade em que as lideranças comunitárias fazem suas apreciações e sugestões sobre a qualidade do policiamento nos seus bairros”. (Brasil *et. al* 2004:22).

De este modo, se unificará el comando de las fuerzas policiales a través de la SSPDC, integrando así las actividades de los cuerpos de seguridad del Estado de Ceará. Todo ello procurará cambios no sólo burocrático-administrativos, sino también de mentalidad (Brasil, Almeida y Abreu 2004), a partir del cual las políticas de seguridad pública serán llevadas a cabo desde una perspectiva distinta a la heredada de la dictadura, enfocada principalmente en las funciones ostensivas y represivas para disminuir el crimen y la delincuencia. Se apuntalan así los cimientos de lo que posteriormente será un cambio en la dinámica de la seguridad pública cearense, el modelo comunitario de gestión policial.

Así como se integraron las actividades de los cuerpos de seguridad, serán integrados los sistemas de comunicación e información. Con esta idea se implanta el *Centro Integrado de Operações de Segurança* (CIOPS)⁶⁶ el 12 de agosto de 1998, por medio del Decreto Estadual nº25.133, siendo este inaugurado el 22 de enero de 1999. Este sistema permite dar soporte técnico-operacional a los distintos cuerpos que conforman la seguridad pública en el Estado de Ceará (PMCE, PC, CBMCE entre otros⁶⁷) siendo (3) las células encargadas de tal gestión. Una en la capital para dar cobertura a la misma, mientras que las otras dos lo harán en el interior del Estado, siendo el municipio de Sobral el encargado de la Región Norte, mientras que Juazeiro do Norte hará lo propio en la Región Sur. La misión del CIOPS según los preceptos de la *Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social* son:

“[...] centralizar e otimizar os serviços de atendimento de ocorrências de segurança pública e afins, no ambiente físico de todo o Estado, através do gerenciamento das ações e operações, principalmente como resposta às solicitações externas” (*Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social*).

Además de la creación del CIOPS, se realizaron una serie de cambios modernizadores de diversos sistemas que mejorarían la eficacia del sistema de seguridad pública. Entre ellos cabe destacar, un mejorado *Sistema de Radiocomunicação*, por medio del cual se mejoran las comunicaciones policiales, así

⁶⁶ El *Centro Integrado de Operações de Segurança* (CIOPS), modificó su denominación para *Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança* (CIOPS) durante el mandato de Cid Ferreira Gomes (2007-2010).

⁶⁷ *Perícia Forense do Estado do Ceará* (Pefoce), *Guarda Municipal de Fortaleza* (GMF), *Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Ceará* (CEDEC), *Defesa Civil de Fortaleza*, *Serviço de Atendimento Móvel de Urgência* (Samu), *Sindionibus*, *Antarquia de Trânsito e Cidadania de Fortaleza* (AMC), *Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza* (Etufor), *Serviço de Verificação de Óbitos* (SVO) e *Departamento Estadual de Trânsito* (Detran).

como estas se vuelven privadas y seguras. Un *Sistema de Monitoramento de Vídeo* denominado (*olho mágico*), que previa instalación de cámaras en puntos estratégicos de la ciudad, realiza una vigilancia ostensiva y preventiva. Todo ello a través de la coordinación del CIOPS. Por último, se crea el *Sistema de Informações Policiais* (SIP), siendo este el encargado de recopilar la información necesaria para construir una base de datos que contenga información sobre criminales, vehículos, investigaciones policiales, personas desaparecidas, al mismo tiempo que genera las estadísticas criminales correspondientes. Además, este organismo también posee el sistema AFIS (*Automatic Fingerprint Identification System*), herramienta fundamental para la digitalización e identificación de huellas, como destaca Mota Brasil (2010).

Siguiendo la dinámica hacia el cambio de modelo de seguridad pública, hay que destacar el tercer elemento que favorecerá dicha mudanza, la **“participación”** por medio de la creación de los *Conselhos Comunitários de Defesa Social* (CCDS)⁶⁸ el 11 de noviembre de 1998, mediante el Decreto Estatal nº 25.293

“art.1.Ficam criados, no âmbito da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social, os Conselhos Comunitários de Defesa Social, com o objetivo de colaborar no equacionamento e solução de problemas relacionados com a segurança da população.

art.2 Os Conselhos a que se refere a Artigo anterior , integrados, cada um deles com no mínimo 10 (dez) e no máximo 20 (vinte) membros, serão constituídos por: autoridades da área de Segurança Pública e Defesa Social; representantes de poderes constituídos; de associações; de lideranças comunitárias; de profissionais liberais; de estudantes de nível médio e universitários e demais cidadãos, espontaneamente comprometidos com a colaboração para o equacionamento dos problemas de Segurança Pública, no respectivo bairro ou município onde residem ou tiverem atuação.

art.3 Fica a Diretoria da Cidadania da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social- SSPDS incumbida de atuar nos processos de formação, coordenação, acompanhamento e avaliação dos Conselhos, assumindo a responsabilidade pelo planejamento e execução de medidas para o fortalecimento da integração entre a comunidade e o Sistema de Segurança Pública do Estado, bem como promover a sua divulgação em ampla escala”.

Esta no es la primera vez que se intentaba conformar una entidad civil, como los consejos comunitarios, para poder establecer un dialogo con la sociedad, a fin de poder conocer con mayor precisión los problemas existentes en materia de seguridad. De hecho, el primer caso data de 1985, cuando a través de la Policía Militar, se crearon los primeros *Conselhos de Segurança* (CS) en algunos barrios de Fortaleza (Silva 2003:3).

Si embargo, es por medio de la creación de la SSPDC, cuando se sientan las bases para que estos Consejos pudieran tener un órgano gestor que integrara a los diversos sectores de la comunidad y los cuerpos que componen la seguridad pública en Ceará. Siendo la encargada de esta tarea la *Diretoria da Cidadania*, con la clara intención de procurar cambiar el pensamiento negativo que la sociedad tiene de las instituciones públicas encargadas de proporcionar seguridad. De este modo, al hacer partícipe a la comunidad en las acciones a ser llevadas a cabo, se contribuye a la eficacia de la gestión, así como a la

⁶⁸ “Según algunas autoridades se trataba de conformar una “cuarta fuerza”, para operar junto a la Policía Civil, Militar y el Cuerpo de Bomberos” (Freitas, Mello y Almeida 2009:41), original en portugués; traducción propia.

legitimidad de la misma, además de disminuir la sensación de inseguridad, gracias al fortalecimiento de las redes sociales, por medio de acciones preferentemente proactivas enfocadas en la prevención del delito (Dammert 2007).

El trabajo de los CCDS para combatir el crimen y la violencia, además de las denuncias por parte de la comunidad, de delitos cometidos por criminales o el pedido de mayores efectivos policiales en las zonas más conflictivas, también funcionan a modo de *accountability* social. De hecho, este es uno de los elementos que provoca mayores tensiones a la hora de implementar estos consejos. La Policía Militar, influida por ese pasado jerárquico autoritario, no se toma de buen grado este cambio en las prácticas a ser llevadas a cabo por ellos. Donde son “vigilados” por los mismos ciudadanos que deben proteger, considerándolos a estos no capaces de llevar a cabo la tarea compartida de la seguridad pública en sus comunidades (Almeida y Brasil 2004).

Del mismo modo, las áreas de actuación de los CCDS⁶⁹ no se restringen únicamente a una mera denuncia, comentada anteriormente. Estos pretenden mejorar otros elementos que contribuyan en la prevención de la violencia, como pueden ser aspectos económicos, sociales o culturales. Se trata de afrontar el problema desde la multidisciplinaridad del mismo para combatir la violencia de forma integrada, no solo actuando de forma reactiva, sino preventiva, por medio de la mejora de las condiciones de la sociedad cearense menos favorecida (Silva 2003).

Como se ha podido ver a través de los argumentos expuestos anteriormente, los *Conselhos Comunitários de Defesa Social* no están exentos de tensiones y problemas, no solo en el momento de la implementación de los mismos y su aceptación por parte de la policía, sino de su eficacia, ya que esta depende de la correcta actuación por parte de la comunidad y de sus líderes, los cuales se pueden ver influenciados y/o interesados por erigirse como los representantes de la comunidad, a nivel social, político, e incluso económico. De este modo, se puede llegar a dar un control de los distintos barrios por parte las autoridades, estando estos a merced de las exigencias particulares de sus consejeros (Almeida y Brasil 2004).

Sin embargo, la idea que está tras la instalación de los CCDS es la de dar voz y voto a la comunidad, para que la relación simbiótica de esta con las instituciones estatales encargadas de la seguridad pública, sirva para el cometido por el que fueron creados, la reducción de los crímenes y la violencia. De este modo, la creación de la *Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania*, los Distritos-Modelo, así como los *Conselhos Consultivos de Defesa Social*, sientan las bases del cambio de modelo de

⁶⁹ Destaca Silva que “Até agosto de 2002, já haviam sido criados cerca de 850 Conselhos (envolvendo diretamente 15.000 mil “voluntários da paz”), que se encontram espalhados pelos 184 municípios do Estado, com ramificações que abrangem bairros, distritos, vilas, povoados, litoral, serra e sertão do Ceará” (2003:5).

seguridad pública hacia un modelo comunitario donde el estado, a través de la policía y la comunidad colaboren en el mantenimiento de la seguridad en Ceará.

Tras el segundo mandato de Tasso Jereissati, llegará el turno de **Lúcio Alcântara (2003-2006)**, el cual propondrá una política continuista respecto al gobierno anterior. De este modo, lo más destacado de este periodo es el cambio de la denominación, por medio del art.33 de la Ley Estatal nº13.297 del 3 de marzo del año 2003, de la *Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania* (SSPDC) por el *de Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social* (SSPDS). El mencionado Artículo 33, también hace referencia a la mudanza de la *Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania* (CGOSPDC), por *Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social* (CGOSPDS). Así mismo, hará lo propio con los antiguos Distritos-Modelo, los cuales serán transformados en *Áreas Operacionais Integradas*⁷⁰ (AOPIs) siguiendo la delimitación de sus zonas la misma distribución anterior, doce (12) áreas totales, estando nueve (9) en la capital, mientras que tres (3) de ellas se sitúan fuera, en la Región Metropolitana.

La nueva SSPDS estableció una serie de objetivos, con la finalidad de mejorar la seguridad pública en el estado de Ceará.

“(1) descobrir os anseios e as preocupações da sociedade (2) incentivar o indivíduo a participar na identificação, priorização e solução dos problemas (3) conhecer a realidade da comunidade onde está servindo, fazendo com que as pessoas da comunidade o conheça (4) trabalhar no sentido de prevenir as ocorrências (5) agir de acordo com a lei e a ética do profissional de segurança pública, com responsabilidade e com confiança no atendimento a comunidade (6) atuar como profissional de segurança pública local, com responsabilidade (7) dedicar a atenção especial na proteção das pessoas mais vulneráveis: jovens, idosos, deficientes, etc. (8) confiar no seu discernimento, sabedoria, experiencia, e sobretudo na formação que recebeu (9) manter-se atualizado, pois a comunidade e a segurança pública estão em constante evolução; e, (10) integrar-se na comunidade e ajudar as pessoas a resolvermos problemas pacificamente” (Xavier 2008:108).

Como se puede observar por los objetivos anteriormente expuestos, el término comunidad es varias veces repetido, lo que se puede valorar como un avance más hacia el cambio de paradigma de la seguridad pública. De este modo, como se podrá ver a través del siguiente mandato a cargo de Cid Ferreira Gomes (2007-2010), el cual ejecutará el Programa de Policía Comunitaria *Ronda do Quarteirão* (RQ), estos cambios realizados durante el “*Governo de Mudanças*” se verán reflejados en esta política pública concreta, la cual sin duda “bebe” de los avances del pasado.

Antes de continuar y en el sentido de organizar de mejor modo la estructura de este trabajo, los aspectos desarrollados tras la llegada al poder del gobernador Cid Ferreira Gomes, al estar enmarcados

⁷⁰ A partir del año 2014 estas áreas pasarán a denominarse *Áreas Integradas de Segurança* (AIS), (Globo 2014). Para ver un mapa detallado de las distintas zonas, véanse figuras 6a y 6b en anexo.

dentro de la explicación del caso que nos ocupa sobre el RQ, se procederá a desarrollar estos hechos en el capítulo siguiente.

5. Programa *Ronda do Quarteirão*⁷¹

Después de exponer los problemas y avances de la seguridad pública en Ceará durante el periodo de mudanzas, tras las elecciones del año 2006, **Cid Ferreira Gomes (2007-2010 y 2011-2014)** se hace con la victoria por medio de un discurso enfocado en la necesidad de la mejora de la seguridad pública, ya que tras los casos sobre violencia (policial) y corrupción sucedidos en el pasado, la situación del ente público, junto a los datos de la inseguridad en el Estado, contribuyeron para que la política pública denominada programa *Ronda do Quarteirão* (RQ) incluida en la campaña de este candidato con el *slogan* de “*polícia da boa vizinhança*” marcará la diferencia en las elecciones (Barreira y Russo 2012).

Según el *Projeto Ronda do Quarteirão* (2008), la definición de este programa, así como sus objetivos son los siguientes:

“O Ronda é definido como uma proposta de policiamento que desenvolve ações ostensivas e preventivas, cujo objetivo é agir principalmente nos crimes de menor potencial ofensivo por meio de estratégias diferenciadas de prevenção com base na filosofia da polícia comunitária, na qual os policiais moldam suas operações de acordo com as necessidades específicas de cada comunidade” (Brasil y Sousa 2010:97).

“Diminuir os índices de criminalidade e violência; Melhorar a satisfação da população com atendimento policial, mediante ações de policiamento comunitário; Promover a cidadania através da participação dos integrantes das comunidades no diagnóstico, análise e solução dos problemas de segurança; Fortalecer a confiança da comunidade nos órgãos de segurança pública; Melhorar a qualidade de vida das comunidades assistidas; Reduzir a sensação de insegurança nas comunidades atendidas pelo programa” (Programa Ronda do Quarteirão, 2008:11).

Del mismo modo, los objetivos y las características propuestos con fecha de 2010 son:

“Na concepção do Programa Ronda foram estabelecidos focos prioritários como: a criação de polícia de proximidade, a utilização do uso legal e proporcional da força, por meio do irrestrito respeito aos direitos humanos, a qualificação em consonância com a utilização de tecnologia avançada e a interação com a comunidade.

As características do Ronda têm fundamento na filosofia de polícia comunitária, em que a interação com a comunidade é realizada por meio de visitas às residências, escolas, condomínios, praças e outros. A permanência da mesma equipe de policiais em cada área de serviço proporciona aos moradores um laço de confiabilidade perdido pelo policiamento tradicional (Projeto Ronda do Quarteirão 2010).

Como se ha podido comprobar, esta política pública se puede enmarcar en el modelo comunitario de policía, el cual se caracteriza principalmente por el acercamiento de la policía a la comunidad. De este modo, y como se ha comentado en capítulos anteriores, la idea es formar un “equipo” entre ambos actores para poder proveer seguridad pública a la sociedad. Además, por medio de la participación de la

⁷¹ Para saber más sobre el comportamiento de la policía antes y después de la implementación del programa *Ronda do Quarteirão*, veáse figura 7 en anexo.

ciudadanía, las instituciones públicas también garantizan la legitimidad de las acciones llevadas a cabo por los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado. En definitiva, la relación simbiótica del estado y la sociedad, a través del acercamiento de la policía, no solo debe mejorar la situación de inseguridad, sino la visión que se tiene de una institución que carga con la herencia del pasado dictatorial.

La configuración del programa RQ se realizó con la intención de aproximar la policía a la sociedad, por lo que el área de patrulla se estableció en secciones de entre 1,5 a 3 km², estando al cargo de cada una de ellas dos agentes en coche patrulla y otro más en motocicleta, realizando turnos de ocho horas. Además, los policías del Ronda recibirán formación especializada en cursos sobre Relaciones Interpersonales, Mediación de Conflictos y de Policía Comunitaria, entre otros. Así mismo, el modelo de coche patrulla comprado por el gobierno del estado, fue un Toyota modelo Hilux por un valor de R\$ 150.000 cada uno. Este disponía de tecnología de última generación⁷², sistema de posicionamiento GPS, ordenador de abordo (TMD, *Terminal Movel de Dados*), cámaras de visión externa o teléfono, entre otros (Muniz s.d). Además, estos serán gestionados a través del centro integrado CIOPS, siendo activados por medio del teléfono de emergencias 190 o mediante un número único para cada patrulla, que podía ser accionado por cualquier vecino del área. Toda esta información, de quienes eran los policías encargados de vigilar sus comunidades, así como la manera de ponerse en contacto con ellos, se publicitaba cada vez que era implementada una Ronda.

Esta sustancial reforma del equipo disponible para este grupo de policías debería proporcionar una mayor rapidez de actuación por parte de los agentes del Ronda, la cual estaba pensada para que fuera entorno a los 5-10 minutos (Almeida 2009). Sin embargo, esto puede llegar a provocar, que el uso abusivo de las patrullas motorizadas repercuta de forma negativa en el contacto directo y continuado (policía-ciudadano), que plantea como objetivo principal el modelo comunitario de policía.

El programa RQ, fue implantado en noviembre del año 2007 (1ª Fase)⁷³ como proyecto-piloto en cinco bases territoriales: los barrios de Aldeota/Meireles/Praia de Iracema, Centro, Bom Jardim, Jangussu en la ciudad de Fortaleza y Conjunto Jereissate I, II y III en el municipio de Maracanaú, perteneciente este último a la Región Metropolitana. Distintos perfiles socioeconómicos fueron escogidos para la elección de los barrios. De este modo, se seleccionaron áreas muy pobres, pobres, de clase media, noble y área residencial de clase trabajadora. Además, se tuvieron en cuenta también, aspectos culturales, ocurrencias criminales, la existencia de barrios residenciales, zonas de gran flujo de personas, así como con establecimientos comerciales. Posteriormente sería extendido para toda la capital y Área

⁷² Para una explicación detallada de los elementos tecnológicos que componían dicho vehículo patrulla véase figura 8 en anexo.

⁷³ “Se conformaron en un primer momento (1ª Fase) un contingente de 1500 policías repartidos en 122 equipos de 12 policías cada uno, realizando labores de seguridad pública 24h/día” (Lopes 2009:3), original en portugués, traducción propia.

Metropolitana de estado, así como a los municipios con más de 50.000 habitantes fuera de ella (*Projeto Ronda do Quarteirão* 2010). Para ampliar la información tanto de los municipios cubiertos por el programa Ronda, como la cronología de implementación de los mismos véase figura 9 en anexo.

Una primera impresión de los resultados de la aplicación de este modelo de policía comunitaria se realizó a través de una encuesta realizada el 12/09/2008 por medio de una colaboración entre el periódico regional *O Povo* y *Datafolha*, una institución brasileña especializada en estudios de opinión. Los resultados fueron esperanzadores, ya que un 72% de la población de Fortaleza, capital del estado, aprobaba el programa RQ. Además, un “66% de los entrevistados afirmaba sentirse más seguros” (Brasil 2009:9)⁷⁴.

En otra encuesta hecha por el gobierno del estado de Ceará en mayo del año 2009, en las ciudades de Fortaleza, Caucaia y Maracanaú, el 83% aprobaba el Ronda. El mismo análisis publicado por el periódico *Opovo* (17/07/2009) apunta que

“Por uma escala de notas de 1 a 5 (onde 1 é a pior e 5 a melhor), o Ronda recebeu 4 e 5 de 42%. A nota 3 foi dada por 31% e outros 27% deram 1 e 2. Na avaliação geral, o programa é avaliado como ótimo ou bom por 60%. É regular para 30% e 10% acham a proposta ruim ou péssima. O POVO obteve, com exclusividade, o teor da última consulta popular sobre o Ronda, guardada a sete chaves pelo Palácio Iracema. Melhoras, piores, qualidades, defeitos, elogios, críticas, expectativas e frustrações. Algumas respostas se confrontam sobre o mesmo tema. Nas críticas, 26% consideram os policiais agressivos e violentos, mas, 30% os veem como educados e gentis. Para 44%, a Hilux chega rapidamente ao ser chamada, mas 22% dizem a viatura demora” (*Opovo* en Barreira y Russo 2012:292).

5.1. Limitaciones del programa *Ronda do Quarteirão*

Según Barreira y Russo (2012:284) “*los problemas ligados a la seguridad pública son politizados, ya que la legitimidad de un gobierno es fundamentalmente evaluada en función de su capacidad para mantener el orden*”⁷⁵. Por lo que la “presencia” o “ausencia” de un gobierno es medida por parte de la población en base a la capacidad de mantener el orden y la seguridad pública. En este sentido, el programa *Ronda do Quarteirão* fue ejecutado como una pieza de *marketing* político⁷⁶, por medio de toda una serie de cambios “superficiales”, como fueron la adquisición de modernos coches patrulla, excesivamente grandes y poco manejables en según qué zonas; o un nuevo uniforme⁷⁷ en color azul para los policías diseñado por famosos estilistas que se alejaba de los colores propios de un cuerpo de policía militar. Aunque se puede considerar que en un

⁷⁴ Original en portugués, traducción propia.

⁷⁵ Original en portugués, traducción propia.

⁷⁶ “Em alguns lugares, houve mudanças genuínas nas práticas policiais. Em outros, o policiamento comunitário é utilizado para rotular programas tradicionais, um caso clássico de colocar vinho velho em garrafas novas” (Skolnick y Bayley 200:16”).

⁷⁷ El uso de uniforme diferenciado trajo consigo aspectos positivos, como la identificación rápida por parte de los moradores de este cuerpo de policías; y negativos, ya que fomentó las tensiones dentro de la PMCE, ya que este nuevo grupo de agentes de seguridad era visto como privilegiado al disponer de mayores recursos y mejor trato por parte del gobierno del estado.

primer momento redujo la sensación de inseguridad, así como “*mejoró la relación de la policía con la comunidad*”⁷⁸ (Ibidem: 284), dichas mejoras fueron desapareciendo conforme pasaba el tiempo.

Del mismo modo, Brasil y Sousa argumentan que:

“Há dentro da corporação militar no Ceará, um polo considerado humanista, que pensa e prioriza o policiamento comunitário por meio de diálogos e parcerias com os diferentes setores da sociedade. O outro polo congrega militaristas que defendem e apostam numa perspectiva de policiamento repressivo, com uso de batalhões e/ou grupos especiais para manter o controle social com base em ações chamadas de “saturação” em determinadas áreas da cidade” (2010:99).

Otra de las críticas o limitantes que se suele otorgar al RQ se refiere a la hora de realizar las rondas dentro del coche patrulla provisto de aire acondicionado y todas las comodidades instaladas en esos modelos Toyota Hilux. Retomar, de nuevo, la idea anteriormente expuesta dentro del modelo policial profesional, sobre el alejamiento entre policía y comunidad (Reiss Junior 2003). De este modo, se muestran limitaciones desde el mismo inicio del sistema comunitario implementado en Ceará. Si bien es cierto que se plantearon una serie de visitas a domicilios en las diferentes comunidades, para mantener el contacto con la ciudadanía. Esto fue dejado atrás en el momento de falta de recursos, tiempo y ante la necesidad de dislocar a los policías de Ronda para otras labores consideradas prioritarias. Por lo que una vez que las visitas terminaron, la conexión entre ambos actores se producía del mismo modo que en el sistema profesional. Esto es, de forma reactiva, cuando los policías son activados por medio de la central, previa llamada al 190 o al número de cada coche patrulla. Todo ello generara un resentimiento en la sociedad, sobre todo de aquellos menos favorecidos, que ven como sus necesidades, debiendo ser atendidas de forma prioritaria, son olvidadas, observado como los policías apenas patrullan sus barrios, y cuando lo hacen ni siquiera se bajan de los flamantes coches nuevos entregados para el programa.

Además, en la selección de los candidatos se priorizó el acceso de policías novatos (queriendo evitar así casos de corrupción y mal comportamiento de los veteranos). Sin embargo, al no llegar al mínimo exigido para conformar las primeras unidades de Ronda, se tuvo que seleccionar también a una parte de policías veteranos. De esta forma el contingente quedó configurado de la siguiente manera, 70% novatos, por 30% de veteranos. En este caso, el primer grupo que supero las oposiciones correspondientes para poder trabajar en el programa estaba formado por 700 agentes, un número insuficiente que tuvo que ser ampliado con policías veteranos. Posteriormente, 2000 nuevos policías serían capacitados en junio del año 2009, por lo que se continuo con la expansión (2ª y 3ª Fase) por los municipios del interior del estado de Ceará, bajo la condición de poseer más 50.000 habitantes (Brasil 2009).

⁷⁸ Original en portugués, traducción propia.

Siguiendo con el grupo de policías recién graduados, decir que estos tuvieron una menor formación, ya que el tiempo para realizar el curso de graduación se redujo a la mitad, pasando de seis a tres meses de duración. Todo ello, con la consiguiente falta de conocimientos, tanto teóricos, como prácticos de la importante labor que debían desempeñar, lo cual provocó que muchos de los nuevos policías se graduaran si haber conducido esos grandes coches patrulla con cambio automático (Paiva y Freitas 2015). Esto produjo que se dieran multitud de casos de coches volcados o chocados debido a la inexperiencia de los agentes de policía. Además, las prácticas con casos reales acompañados de policías ya formados, también se vieron reducidas, lo que provocó que se dieran casos de agentes recién formados sin saber cómo actuar frente a una situación en su actividad diaria (Brasil, Miranda y Cruz 2015).

Así mismo existían gratificaciones extra para los integrantes del RQ y no para el resto de la PM, “O decreto n.º 29.162, de 16/01/08 criou a Gratificação Técnico Relevante para os policiais do Programa Ronda do Quarteirão, nos valores de R\$320,00 para os que fazem o policiamento durante o dia e R\$ 670,00 no período noturno” (Brasil y Sousa 2010:106). Lo que continuaba generando tensiones entre los integrantes del Ronda y aquellos policías militares que no pertenecían a dicho cuerpo.

Todos estos elementos limitantes no hicieron más que contribuir a que las medidas de corte tradicional no fueran nunca olvidadas, por lo que existían una cierta ambigüedad en el uso diferenciado de estrategias policiales. Además, todas estas tensiones, eran una clara manifestación de rechazo al programa y a sus “nuevos” integrantes, los cuales solo sabían realizar labores propias de trabajadores sociales (Brasil y Sousa 2010).

En definitiva, parece que el programa *Ronda do Quarteirão*, tuvo serias dificultades para ser implementado ya desde sus inicios. Se puede destacar en relación con alguno de los “males” expuestos anteriormente sobre las limitaciones de modelos comunitarios, que el RQ nació como un apéndice de la PMCE, por lo que no se cambiaron las estructuras del sistema de seguridad pública de forma más profunda, se puso simplemente un parche. Por ello, una vez pasó la “luna de miel” del programa, todo volvió a la normalidad, aplicando medidas tradicionales para combatir la violencia e inseguridad de la región, actuando de nuevo de forma reactiva y represiva⁷⁹, alejados ambos actores entre sí, recelando y temiéndose mutuamente.

⁷⁹ Cabe señalar que esta forma de actuar por parte de la policía responde también a las exigencias de una parte de la sociedad. En este sentido, según el 10º *Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2016*, el 57% de los brasileños defiende la afirmación “*bandido bom é bandido morto*”; esta cifra alcanza el 62 en los municipios con menos de 50.000 habitantes (*Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2016*)

6. Análisis Estadístico

6.1. Introducción Metodológica

Para analizar el objeto de estudio, es decir la influencia del Programa *Ronda do Quarteirão* (variable independiente) en los homicidios en el estado de Ceará (variable dependiente), se utilizarán dos pruebas estadísticas. Por un lado, se realizarán dos Test de Hipótesis, para comparar los municipios del estado de Ceará en función de dos variables, la tasa media de los homicidios de cada año y los municipios con y sin implementación del programa Ronda. En ambos casos, el periodo estudiado será el comprendido entre los años 1996 y 2014. De este modo, se ha considerado ese último año en función de que fue el final de la gestión de Cid Ferreira Gomes como Gobernador del estado de Ceará, habiendo sido este el promotor del programa RQ en el año 2007, momento en el que toma posesión del cargo gracias a que llevaba dicha política pública como parte de su programa electoral.

El primer test pretende ver si existen diferencias significativas en el comportamiento de los homicidios respecto a la aplicación de la política pública analizada. Así mismo, se realizará un segundo test de hipótesis con las mismas características, modificando el tamaño de los municipios que entran en el análisis. En este caso, se ha considerado que el comportamiento de las ciudades con pocos habitantes pudiera repercutir en el resultado, por lo que este último test solo contemplará ciudades con población superior a los 20.000 habitantes. Finalmente, se mostrará una tabla comparativa para analizar y clarificar los resultados obtenidos.

De este modo, se plantea la hipótesis nula como ausencia de efecto o influencia entre ambas variables, mientras que la hipótesis alternativa elegida argumenta en favor de la existencia de una influencia entre ellas. Esto se expresa del siguiente modo:

H_0 : Si sabemos que la media de los Homicidios de los municipios *Con Ronda* y *Sin Ronda* es la misma,
los homicidios no dependen del programa RQ

$$(\text{Sin Ronda} = \text{Con Ronda})$$

H_1 : Si sabemos que la media de los Homicidios de los municipios *Con Ronda* y *Sin Ronda* es distinta, los
homicidios dependen del programa RQ

$$(\text{Sin Ronda} \neq \text{Con Ronda})$$

Con la segunda prueba estadística se estudiará la asociación o correlación entre pares de variables. Para ello, se han escogido una serie de indicadores socioeconómicos para ponerlos en relación con los

homicidios en tres años distintos (2000, 2010, 2014), y ver así tanto la intensidad como la dirección de dicha asociación. Las variables escogidas han sido: Índice de Gini, Índice de Desarrollo Humano Municipal, Renta p/c, porcentaje de personas en situación de Vulnerabilidad y Pobreza⁸⁰, Densidad Demográfica, Población Total y porcentaje de Población Urbana. Con este segundo análisis, se pretende complementar y/o corroborar en la medida de lo posible, el resultado final obtenido al realizar este trabajo.

A continuación, a modo de mostrar una panorámica de la evolución del comportamiento de los homicidios en Ceará, se mostrará una gráfica en la que estará representada la evolución de dicha variable en función de los municipios⁸¹ que aplicaron el RQ y los que no lo hicieron, así como la tendencia del mismo tipo de crimen en ciudades con más y menos de 50.000 habitantes, ya que este fue el requisito⁸² establecido para la instalación de las unidades de Ronda.

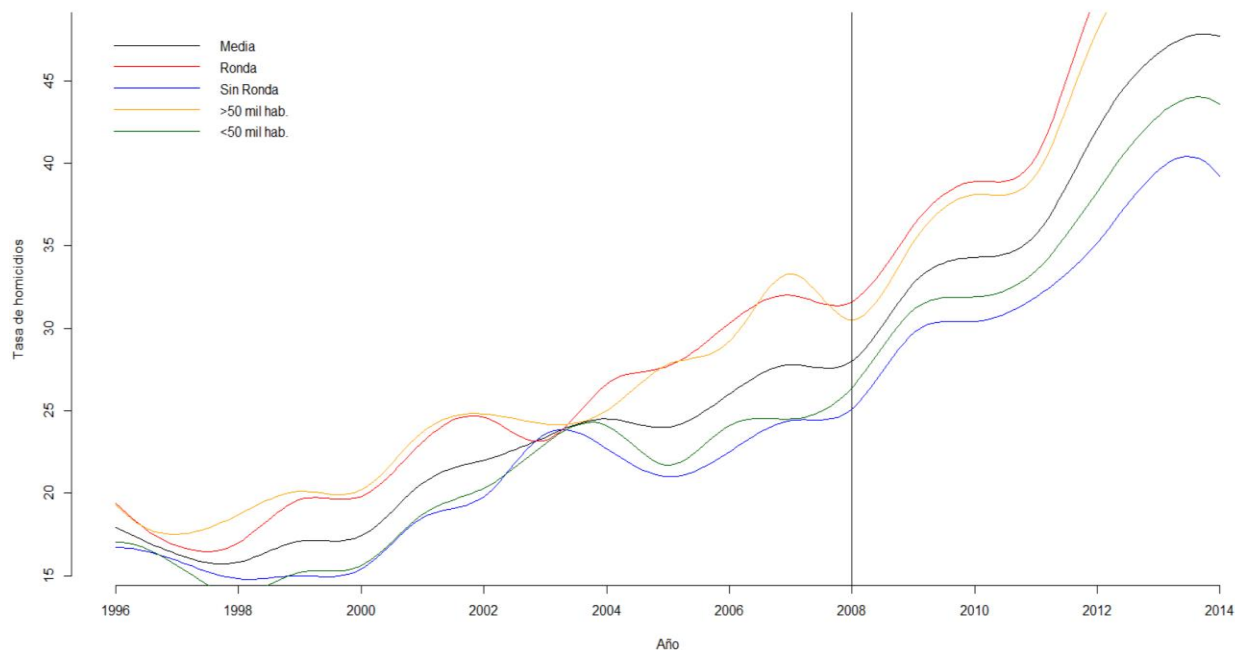
⁸⁰ Vulnerabilidad: proporción de individuos con renta por hogar per cápita igual o inferior a R\$255,00 mensuales en reales de agosto de año 2010; Pobreza: proporción de individuos con renta por hogar igual o inferior a R\$140,00 mensuales en reales de agosto del año 2010. Para ambos casos el universo de análisis está limitado a aquellos que viven en domicilios particulares permanentes, (*Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*).

⁸¹ El total de municipios para el estado de Ceará es de 184, siendo 42 los que formaron parte de la política pública (para ver la lista completa de los que implementaron el programa consultar figura 9 en anexo).

⁸² A pesar de que el principal requisito para ser partícipe del programa fue el número de habitantes, los municipios pertenecientes a la Región Metropolitana con menor población, debido a su proximidad con la capital y al mayor índice de violencia, también fueron propuestos para recibir el programa.

6.2. Análisis de Resultados

Figura 1. Evolución de los homicidios en los municipios del estado de Ceará



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos del IPEA (homicidios) y a la SSPDS (Ronda)

Nota: se ha considerado el año 2008 como referencia, ya que las primeras Rondas fueron instaladas a finales del año 2007, por lo que su posible efecto debería plasmarse a partir del mencionado año.

Como se puede observar por el gráfico expuesto, los homicidios en los municipios del estado de Ceará siguen una clara tendencia creciente, situándose en el año 2014 en valores por encima de 45 homicidios por cada 100.000 habitantes. Del mismo modo, atendiendo al comportamiento de los municipios donde fue implementado el programa RQ (Ronda), se observa que la media de estos es superior a la del total de municipios de la región (media). Ocurre todo lo contrario en las ciudades donde no fue instalado el Ronda (Sin Ronda), las cuales poseen una tasa menor de homicidios respecto a la media del total de municipios. Esto mismo ocurre cuando se realiza el análisis de las ciudades con más y menos de 50.000 habitantes, prácticamente son calcadas las líneas con respecto a la evolución de los homicidios en los municipios sin ronda y con ella, respectivamente.

Además, se puede apreciar como la distancia con respecto a la media total es mayor para el caso de los municipios con Ronda y con más de 50.000 habitantes. De esto se puede realizar una primera valoración sobre el comportamiento de los homicidios. En este caso, parece que las tasas varían en función del tamaño de las ciudades. Ya que a pesar de haber implementado el programa RQ, el aumento de las tasas de homicidios respecto a la media total aumenta en mayor proporción en los municipios con mayor número de habitantes.

Así mismo, por medio de la línea vertical situada en el año 2008, se pretende realizar una primera observación de la evolución de los homicidios a partir de que son instaladas las primeras Rondas a comienzos del mencionado año. Lo que se destaca de este análisis es que no se produce ninguna reducción en cuanto a la tasa de homicidios, de hecho, parece que el crecimiento se acelera en ambos casos, aunque en el caso de la proporción de los municipios con más de 50.000 habitantes y *Con ronda* este es mayor.

En definitiva, después de este primer análisis, parece que el comportamiento de los homicidios no ha sufrido ningún cambio sobre la tendencia que llevaba antes de la implementación del RQ en Ceará. Parece que el comportamiento de la tasa media de homicidios sigue otra lógica. A continuación, se proponen dos test de medias, para intentar perfilar estos primeros resultados.

Figura 2. Test de medias I

Test de Hipótesis					
Todos Municipios					
Ronda					
	Sin	Con	I.C. <	I.C. >	Sig.
1996	13.42	20.30	-12.29	-1.45	0.0012
1997	14.14	16.13	-7.1	3.13	0.3091
1998	14	16.63	-7.46	2.18	0.1532
1999	15.71	19.26	-8.61	1.52	0.0690
2000	14.61	19.41	-9.5	-0.07	0.0089
2001	16.79	22.49	-10.6	-0.78	0.0030
2002	19.11	23.62	-9.42	0.41	0.0180
2003	20.14	23.16	-8.4	2.35	0.1426
2004	20.94	25.39	-10.14	1.23	0.0422
2005	19.71	27.18	-12.78	-2.13	0.0004
2006	21.39	29.38	-13.59	-2.36	0.0003
2007	23.17	31.72	-14.7	-2.4	0.0004
2008	23.57	31.29	-14.33	-1.11	0.0028
2009	24.24	35.66	-17.94	-4.89	1.601 e-05
2010	28.33	38.11	-16.5	-3.05	0.0002
2011	30.83	40.12	-17.03	-1.54	0.0022
2012	32.53	49.27	-27.77	-5.71	0.0002
2013	31.75	55.98	-36.57	-11.88	2.257 e-06
2014	34.41	59.08	-37.22	-12.1	2.565 e-06

Nota: I.C. - Intervalo de confianza a 99%
* Año de instalación de las primeras Rondas

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos del IPEA (homicidios) y a la SSPDS (Ronda)

Respecto a este primer test de hipótesis, se ha utilizado como variable dependiente y cuantitativa la media de los homicidios registrados para cada año estudiado; junto a la variable independiente y cualitativa Ronda, estado compuesta por dos categorías o grupos (*Sin Ronda*, *Con ronda*). De este modo,

son incluidos los 184 municipios de Ceará los cuales se reparten de la siguiente manera: 142 *Sin Ronda*, 42 *Con Ronda*. A pesar de que las primeras rondas comenzaron a funcionar a partir del año 2008, se han realizado análisis de medias con la misma configuración también para los años anteriores, con la finalidad de observar la evolución de los homicidios en dicho grupo. Todo ello, para poder determinar si una vez implantado el programa ronda, la tasa de homicidios descendía. Además, la prueba se realiza con un intervalo de confianza del 99%, para que los resultados obtenidos sean lo más fiable posible.

Lo que se observa después de realizar este primer análisis es que existen dos dinámicas diferenciadas en cuanto a los resultados obtenidos. Por un lado, desde el año 1996 hasta el 2004, se percibe que solo existen tres casos significativos, que son los correspondientes a los años 1996, 2000 y 2001, con una significación de 0.0012, 0.0089 y 0.0030 respectivamente. Del otro, a partir del año 2005 hasta el 2014, todos los casos resultan significativos, así mismo, se percibe que las diferencias entre las medias de los homicidios de los municipios *Sin Ronda* y las medias de los homicidios de los municipios *Con Ronda* son cada vez mayores. Es decir, en proporción crecen más los homicidios en los municipios *Con Ronda*, por lo que la brecha es cada vez mayor entre ambos grupos. Para estos casos, se debe rechazar la H_0 y aceptar la H_1 , por lo que las diferencias de las medias de los homicidios son estadísticamente significativas para cada categoría.

En el resto de los casos esas diferencias no pueden ser confirmadas estadísticamente, ya que su significación está por encima de 0.01 para un intervalo de confianza del 99%. Por lo que no se rechaza la H_0 , es decir, las diferencias observadas en las medias de los homicidios no son influidas por la pertenencia a un grupo o a otro, en estos casos los homicidios no dependen de la variable Ronda.

En resumen, se puede argumentar que el comportamiento desigual de la variable Ronda a lo largo de los años estudiados, indica que hay algún otro elemento que pudiera estar asociado a la evolución creciente de los homicidios en el estado de Ceará. Sin embargo, para refinar un poco más el análisis, se realizará a continuación otro test de hipótesis excluyendo los municipios con menos de 20.000 habitantes, para evitar el posible “ruido” que estos pudieran estar produciendo.

Respecto al segundo test de hipótesis observado a continuación, se ha vuelto a utilizar como variable dependiente y cuantitativa la media de los *homicidios* registrados para cada año estudiado; junto a la variable independiente y cualitativa Ronda, compuesta por dos categorías o grupos (*Sin Ronda*, *Con ronda*). Sin embargo, en este caso se ha decidido retirar del análisis aquellos municipios con menos de 20.000 habitantes, ya que se ha considerado que pueden interferir en el resultado final, debido a que el escaso tamaño podría reflejar una menor proporción de homicidios, con el consiguiente aumento de casos con diferencias de medias estadísticamente significativas. De este modo, son incluidos 86

municipios, los cuales se reparten de la siguiente manera: 47 *Sin Ronda*, 39 *Con Ronda*⁸³. Al igual que en el anterior test de hipótesis, a pesar de que las primeras rondas comenzaron a funcionar a partir del año 2008, se han realizado análisis de medias con la misma configuración también para los años anteriores, con la finalidad de observar, de nuevo, la evolución de los homicidios en dicho grupo. Todo ello, para poder determinar si una vez implantada la ronda, la tasa de homicidios descendía. Además, la prueba se realiza con un intervalo de confianza del 99%, para que los resultados obtenidos sean lo más fiable posible.

Figura 3. Test de medias II

Test de Hipótesis					
Municipios > 20 mil					
Ronda					
	Sin	Con	I.C. <	I.C. >	Sig.
1996	16.68	19.39	-9.54	4.11	0.2983
1997	15.92	16.75	-6.88	5.21	0.7166
1998	14.75	16.95	-7.69	3.29	0.2939
1999	14.99	19.59	-10.02	0.83	0.0284
2000	15.35	19.75	-9.6	0.81	0.0287
2001	18.54	23.12	-10.03	0.87	0.0296
2002	19.78	24.64	-10.65	0.95	0.0303
2003	23.61	23.19	-6.17	7	0.8686
2004	22.7	26.58	-10.16	2.39	0.1067
2005	20.96	27.73	-13.53	0	0.0101
2006	22.53	30.28	-14.55	-0.95	0.0035
2007	24.37	32	-14.97	-0.29	0.0075
2008	25.05	31.56	-13.84	0.82	0.0216
2009	29.72	36.19	-14.75	1.79	0.0422
2010	30.42	38.94	-17.09	0.06	0.0105
2011	31.88	40.38	-16.94	-0.05	0.0096
2012	35.18	50.39	-28.25	-2.17	0.0029
2013	39.62	55.29	-30.86	-0.48	0.0079
2014	39.15	58.02	-32.84	-4.88	0.0007

Nota: I.C. - Intervalo de confianza a 99%
* Año de instalación de las primeras Rondas

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos del IPEA (homicidios) y a la SSPDS (Ronda)

Lo que se observa después de realizar este segundo análisis es que los años con los resultados estadísticamente significativos se han reducido más de la mitad. De esta forma, tan solo los correspondientes a los años 2006, 2007 y el periodo 2011-2014, tienen diferencias en sus medias confirmadas estadísticamente. Del mismo modo, se percibe que la diferencias entre las medias de los homicidios de los municipios *Sin Ronda* y las medias de los homicidios de los municipios *Con Ronda* son

⁸³ En este caso, además de la exclusión de los municipios *Sin Ronda* con menos de 20.000 habitantes, destacar que, para el caso del grupo *Con Ronda*, la pérdida de esos tres casos se debe a que fueron incluidos en el programa RQ todos los municipios de la Región Metropolitana de Fortaleza con independencia de su tamaño.

cada vez mayores, es decir, en proporción crecen más los homicidios en los municipios *Con Ronda* según avanzan los años. Es decir, la brecha entre ambos grupos aumenta y en proporción aumenta más en el caso de los que aplicaron el programa RQ.

Por tanto, para los casos donde los resultados son estadísticamente significativos, se puede confirmar que las medias son diferentes para cada grupo, siendo siempre mayores las tasas en el grupo correspondiente al Ronda. Para estos casos, se debe rechazar la H_0 y aceptar la H_1 , por lo que las diferencias de las medias de los homicidios son estadísticamente significativas para cada categoría.

En el resto de los casos esas diferencias no pueden ser confirmadas estadísticamente, ya que su significación está por encima de 0.01 para un intervalo de confianza del 99%. Por lo que no se rechaza la H_0 , es decir, las diferencias observadas en las medias de los homicidios no son influidas por la pertenencia a un grupo o a otro, en estos casos los homicidios no dependen de la variable Ronda.

En resumen, se puede argumentar que el comportamiento desigual de la variable Ronda a lo largo de los años estudiados, indica ahora con mayor destaque que hay algún otro elemento que pudiera estar asociado a la evolución creciente de los homicidios en el estado de Ceará.

En definitiva, observado los resultados obtenidos tras realizar los test de hipótesis, se puede afirmar que la política pública *Ronda do Quarteirão* no tuvo ninguna influencia en el comportamiento de los homicidios en los municipios donde fue implementada. De hecho, ocurre todo lo contrario, en las ciudades donde se establecieron Rondas, los homicidios aumentaron. Es decir, o bien la no existencia de significancia hace pensar en que las tasas de homicidios se comportaron igual en los dos grupos estudiados, o bien las diferencias efectivamente significativas van en la contramano de la hipótesis de este trabajo, en cuanto a que debería verse reducida la tasa de homicidios en aquellos municipios donde fue instalado el programa RQ.

Para poder arrojar algo de luz por medio de una aproximación a algunos elementos que pudieran estar correlacionados con las tasas de homicidios, se plantea una prueba estadística Rho de Spearman para medir el grado y la dirección de la asociación entre las tasas de homicidios y una serie de variables socioeconómicas.

Figura 4. Correlaciones

Correlaciones (Rho de Spearman)			
Variables	Homicidios (2000)	Homicidios (2010)	Homicidios (2014)
Gini	0.1150	-0.1426	-0.3603***
IDH (municipal)	0.2743**	0.2885***	0.4917***
Renta per cápita	0.3696***	0.4087***	0.5361***
Vulnerabilidad	-0.4094***	-0.4505***	-0.6315***
Pobreza	-0.3691***	-0.4165***	-0.6392***
Densidad	0.1682	0.1900	0.3783***
Población total	0.3106***	0.3373***	0.3340***
Población Urbana (%)	0.3518***	0.3900***	0.5578***

Fuente: elaboración propia en base a datos del *Atlas do Desenvolvimento Humanos no Brasil* y del IPEA

Nota (a): las correlaciones responden al valor obtenido de asociar las variables socioeconómicas del año 2000 con su correspondiente, mientras que el año 2010 (último Censo), se correlaciona con los homicidios del año 2010 y 2014.

Nota (b): ** Nivel de Confianza al 95%; *** Nivel de Confianza al 99%

En cuanto a los resultados obtenidos de los análisis de correlaciones, destacar que, de las variables escogidas, el porcentaje de personas vulnerables y pobres son las que más intensamente se relacionan con los homicidios en las tres mediciones realizadas para cada uno de los años. En ambos casos, el sentido de dicha relación es negativo, por lo que a mayor tasa de homicidios menor porcentaje de vulnerables y pobres. Además, la fuerza con la que se relacionan se puede considerar media/alta, teniendo su mayor expresión para la asociación con los homicidios del año 2014, donde una variable explica el 63% y 64% respectivamente (vulnerabilidad, pobreza), de la otra (homicidios).

La siguiente variable destacada es la proporción de población urbana, en este caso la relación con respecto a la tasa de homicidios tiene una fuerza media y positiva, por lo que, cuanto mayor es el porcentaje de población urbana, mayores serán las tasas de homicidios. En este caso, una variable explica el 56% de la otra del mejor resultado obtenido, el cual corresponde a la relación de la variable homicidios del año 2014, respecto a la variable población urbana del año 2010.

A continuación, la renta per cápita es la que mejores resultados arroja, en este caso, la relación con respecto a la tasa de homicidios tiene una fuerza media y positiva, por lo que, a mayor renta, mayores serán las tasas de homicidios. En este caso, una variable explica el 54% de la otra del mejor resultado obtenido, el cual corresponde a la relación de la variable homicidios del año 2014, respecto a la variable renta per cápita del año 2010.

Otra variable destacada por su correlación respecto a la tasa de homicidios es el Índice de Desarrollo Humano municipal (IDH municipal). En este caso, la relación con respecto a la tasa de homicidios tiene una fuerza media/baja y positiva, por lo que, a mayor IDH municipal, mayores serán

las tasas de homicidios. En este caso, una variable explica el 49% de la otra del mejor resultado obtenido, el cual corresponde a la relación de la variable homicidios del año 2014, respecto a la variable IDH municipal del año 2010.

Finalmente, destacar el comportamiento de la variable población total respecto a los homicidios, en este caso, la relación existente entre ambas tiene una fuerza media/baja en todas las mediciones realizadas. Esta asociación es la más estable de las destacadas como estadísticamente significativas, donde el porcentaje de una variable que es explicada por la otra ronda el 33%.

En lo que respecta a las variables Índice de Gini y densidad no se ha considerado destacarlas debido a que la significancia en ambos casos se ha restringido únicamente al último año analizado, por lo que la relación que pudiera existir entre ambas variables y la tasa de homicidios no parece tan evidente.

Después de analizar los datos obtenidos de las correlaciones efectuadas, se aprecia que todas las variables que han resultado estadísticamente significativas tienen elementos propios de sociedades más desarrolladas. De este modo, parece que los homicidios tienen tasas más altas, en aquellos municipios más poblados y urbanos, con un porcentaje menor de vulnerables y pobres, que implica que haya un mayor IDH municipal y renta per cápita. Es decir, todas estas variables se pueden enmarcar en metrópolis con cierta entidad, algo que no da la sensación de estar muy lejos de la realidad.

En definitiva, estas conclusiones son meramente exploratorias, la idea detrás de estos análisis de correlaciones no es más que una forma de clarificar de donde podría venir el aumento de los homicidios observado en los últimos años en el estado de Ceará. Del mismo modo, estos hechos pueden servir para realizar futuras investigaciones sobre los fenómenos observados. Así mismo, lo verdaderamente esencial de este trabajo, ha sido el determinar que la política pública en materia de seguridad denominada Programa Ronda do *Quarteirão*, no tuvo ningún efecto sobre las tasas de homicidios para el periodo estudiado.

7. Conclusiones

A lo largo de la historia las sociedades se han visto en la necesidad de tener que lidiar con la delincuencia y el crimen. Sin embargo, esta dinámica no siempre ha sido la misma, como se ha mostrado en el apartado correspondiente a la descripción de los distintos modelos surgidos, fundamentalmente los anglosajones, la forma de enfrentarse al problema ha ido cambiando según las sociedades se iban desarrollando y complejizando. De este modo, los primeros sistemas policiales desarrollados en la modernidad comenzarán fuertemente ligados al poder político, caracterizados por las relaciones clientelares y corruptas de los agentes de policía y sus “padrinos” político-partidarios. Posteriormente,

con la llegada de la profesionalización del cuerpo policial se procurará resolver los problemas previos ligados a la corrupción, así como a la falta de conocimiento científico-técnico de los policías. Para ello se estandarizaron los métodos y la actividad policial, así como la selección de los candidatos. Todo ello de acuerdo a unas reglas fuertemente burocratizadas, donde la administración y los avances tecnológicos tuvieron un papel decisivo en la ejecución del trabajo policial. Sin embargo, diversos conflictos sociales, plasmaron la necesidad de cambiar de nuevo el modelo policial, debido a inúmeras quejas y protestas en busca de una mejor seguridad pública, que tuviera en cuenta, a todos los miembros de la sociedad, sin discriminar a aquellos con menos recursos. Esto ligado a episodios de violencia e incapacidad policial conformaron la base del cambio hacia el modelo comunitario. Un sistema que pretende ser más incluyente, donde la sociedad toma un papel principal en la procura de seguridad en co-producción de la misma junto al cuerpo policial, siendo la prevención de delitos de menor porte ofensivo el argumento por excelencia.

Como ha sido señalado, los tres modelos no son excluyentes, por lo que se pueden dar casos en los que elementos de los tres sistemas configuren la seguridad pública de un país. Así mismo, este trabajo ha preferido enfatizar la comparación entre los sistemas profesional y comunitario, con la finalidad de resaltar los puntos destacados y características de cada uno. Detrás de esta estrategia, está la lógica de poder poner en valor el modelo que ocupará una posición central en esta investigación, en contraposición a la actividad policial tradicional heredada del modelo profesional fuertemente jerarquizado. De este modo, se ha podido observar cómo se solapan dentro de los propios sistemas policiales formas de actuar de ambos modelos, donde lo habitual es legitimar las acciones del gobierno y por tanto de la policía, por medio de la proposición de un modelo comunitario, el cual acabe actuando de forma tradicional, esto es, ostensiva, reactiva, represiva y en muchos casos violenta.

En cuanto a las limitaciones analizadas en la comparación de ambos modelos policiales, destacar en lo que respecta al modelo profesional, que el estandarizar el trabajo policial por medio de un sistema burocrático-administrativo, influyó de forma negativa en la necesidad del acercamiento de la actividad policial a la sociedad. Esto se vuelve imprescindible, si se quiere legitimar las acciones llevadas a cabo por la fuerzas y cuerpos de seguridad del estado. Del mismo modo, al adquirir esa formación técnica, es solo la institución policial la que posee el conocimiento necesario para realizar las labores de seguridad pública, por lo que esta es ejercida de forma unilateral sin contar con la sociedad. Así mismo, las necesidades particulares de la comunidad, sobre todo aquellas que se salen de los parámetros estandarizados, previamente establecidos, quedan sin atender, por lo que la sociedad, fundamentalmente la menos favorecida, se ve alejada del cuerpo policial. Esto provoca, no solo un prejuicio para la sociedad que queda desprotegida, sino para el propio policía, que al no verse legitimado y/o comprendido en la ejecución de su difícil labor, acaba por alejarse de todo lo que queda fuera de su corporación.

Así mismo, el modelo comunitario no está exento de problemas o limitaciones que provocan que no se desarrolle correcta y completamente. De este modo, el principal escollo que debe superar este sistema policial es el de alejarse de los “vicios” tradicionales de la actividad policial. Además, debido a que este modelo aboga por una cercanía con la sociedad para actuar como cuasi-compañeros, la formación policial es esencial para poder realizar su labor con garantías, ya que temas como mediación de conflictos o relaciones interpersonales son básicos en la actividad diaria de este modelo.

Siguiendo con la lógica de evitar las prácticas tradicionales del sistema profesional, la jerarquización de sus comandos es algo fuertemente arraigado en la corporación policial cuasi-militarizada. De este modo, la policía comunitaria debe descentralizar el comando para poder llevar a cabo esa labor de cercanía y hasta cierto punto discrecionalidad policial. Para ello, una estrategia habitual sería la instalación de pequeñas comisarias en las comunidades para que tanto policía, como moradores, estén próximos, permitiendo así el conocimiento de la actividad policial y las necesidades de la comunidad. En este sentido, los Consejos Comunitarios o instituciones similares son esenciales para poder mantener un diálogo fluido entre policía y sociedad.

Cabe recordar en este momento, que el sistema policial del que parten muchas de las ideas importadas por otros países son las desarrolladas en Inglaterra a principios del siglo XIX, por medio la figura de Robert Peel y la creación de la Policía Metropolitana de Londres. Del mismo modo, para el caso que ha ocupado este trabajo, ha resultado importante destacar a Estados Unidos de América (EUA), como uno de los modelos policiales que recogieron el testigo anglosajón para posteriormente ser extendido por el continente americano. Es de esta forma como diferentes estados brasileños aprendieron de las experiencias desarrolladas en EUA, para aplicarlas posteriormente en políticas que mejoraran la seguridad pública.

De este modo surgen las primeras experiencias comunitarias en Brasil, donde el coronel Nazareth Cerqueira jugó un papel fundamental en la aplicación de este modelo, por medio de la creación de una de las primeras policías comunitarias en este país, concretamente en Copacabana, Rio de Janeiro en el año 1997. A partir de entonces surgen multitud de modelos por todo el país, como el que propuso Cid Ferreira Gomes para el estado de Ceará, el *Programa Ronda do Quarteirão* en el año 2007-2008.

En los que respecta al análisis del RQ, decir que, a pesar de nacer como respuesta a los niveles de inseguridad de la región, esta propuesta de policía comunitaria pronto dejó de ser llevada a cabo de forma efectiva. Así mismo, se tuvo que enfrentar a multitud de problemas que fueron surgiendo conforme pasaba el tiempo. De este modo, destacar que antes de empezar si quiera a ser instalado, recibió multitud de críticas con relación a la inversión por parte del estado en el equipo y material policial necesario para

poder equipar a los policías. En este sentido, los uniformes diseñados por estilistas de renombre, el elevado coste de los coches patrulla, así como su verdadera funcionalidad en aquellos barrios y comunidades sin grandes calles donde poder maniobrar las enormes Toyota Hilux, hacía pensar cual sería el verdadero objetivo de la política pública y su alcance final en la solución de los problemas de seguridad que atravesaba el estado.

Otro de los elementos clave para entender las limitaciones de este modelo de policía comunitaria es el de la formación de los policías. Estos se vieron en la situación de ver su aprendizaje reducido a tres meses, impidiendo la adquisición de los conocimientos necesarios para poder realizar una labor tan complicada como la policial, con las mejores garantías. Esto llevó a no saber cómo actuar frente a determinadas situaciones, o inclusive, a no saber conducir esos modernos coches patrulla. En este modelo que debe favorecer el contacto y las relaciones con los ciudadanos, el no tener las habilidades necesarias para ello impide enormemente que este sistema policial se desarrolle correctamente.

Además, el uso o mejor dicho el abuso del coche patrulla para realizar labores ostensivas dificulta el contacto de la policía con la ciudadanía. Esto provocó, la aparición de múltiples problemas que llevaron a que esos primeros momentos en los que se visitaba a los moradores de las comunidades y la sensación de inseguridad se reducía, pronto diera paso a prácticas tradicionales. En las que se reacciona a las llamadas de la central o a las de los moradores, cuando los delitos ya han ocurrido y son más difíciles de resolver.

Así mismo, otra de las grandes cuestiones que pueden ser concluidas tiene que ver con el propio cuerpo de Policía Militar (PM). Esto se relaciona íntimamente con la ejecución de un modelo comunitario como apéndice de otro tradicional. De este modo, las tensiones entre ambos cuerpos se vuelven evidentes. En el caso del Ronda, estas surgieron desde el momento de su creación. El trato, los salarios y el equipo de trabajo diferenciado, llevó a que la PM considerase a estos “nuevos” policías como los favoritos del Gobernador, los cuales se dedicaban a labores propias de un trabajador social. Por todo esto, los cambios en la institución policial deben de ser profundos en cuanto alcance y estructura, ya que, si no el modelo comunitario (en base a la PM) siempre va a encontrar resistencias, ya el modelo tradicional junto a una policía militarizada impide el cambio de paradigma policial.

Llegado a este punto, ha quedado claramente expuesto como fue implementada y ejecutada esta política pública, y las dificultades a las que se vio expuesta. Todo ello contribuyó a que su desarrollo no fuera el correcto, no obstante, para contextualizar de un modo más completo dicha situación se realizaron una serie de análisis estadísticos para determinar, por medio del estudio de esos datos, si el programa RQ tuvo algún efecto en la reducción de la tasa de homicidios.

Destacar que ha sido escogida como variable dependiente únicamente la tasa de homicidios, debido a que, a pesar de procurar los datos sobre otras variables de menor potencial ofensivo, como hurtos o robos a nivel desagregado por municipios y años anteriores al periodo de instalación del Ronda, no se he tenido acceso a los mismos. Todo ello, a pesar de que hubiera sido muy interesante, para perfilar aún más los resultados de este trabajo y la influencia del programa sobre los crímenes y delitos, el realizar un análisis incluyendo dichos datos.

Como se ha podido comprobar tras la realización de dos test de hipótesis, los resultados obtenidos han mostrado cierta variabilidad, ya que ha habido años en los que las diferencias de medias han sido estadísticamente significativas, mientras que en otros casos los resultados no han sido determinantes. De esto se deduce que o bien no hay diferencias en el comportamiento de las tasas de homicidios en los municipios *Sin Ronda* y *Con Ronda*; o, por el contrario, a pesar de que para algunos años sí ha habido diferencias significativas, estas se han comportado de forma contraria a como cabría esperar, es decir de forma creciente.

Así mismo, tras ver el comportamiento de la tasa de homicidios, se decidió realizar un análisis de correlaciones para inferir posibles elementos que pudieran estar relacionados con ese crecimiento. En este caso se utilizaron una serie de variables socioeconómicas, las cuales arrojaron algo de luz sobre dicho comportamiento. De este modo, parece que variables relacionadas con el desarrollo y el crecimiento de las ciudades, como son el porcentaje de pobres o vulnerables a la pobreza; la proporción de población urbana, la renta per cápita o el IDH municipal tienen algún tipo de relación con la dinámica de los homicidios. Sin embargo, eso ya queda para una posterior investigación, en la que poder disponer de otras variables criminales de menor potencial ofensivo, que poder analizar junto a estos u otros indicadores socioeconómicos, analizado así la dinámica de los delitos en el estado de Ceará.

De este modo, parece que la ejecución del programa RQ, estuvo mal planteada desde un principio. El *marketing* político llevado a cabo para ganar las elecciones, por parte de Cid Ferreira Gomes, llevó a que esta política pública no se ejecutará correctamente ni se aplicaran las reformas necesarias en la organización policial para tener una mayor proyección y mejores resultados, al menos en lo concerniente al comportamiento de los homicidios.

8. Referencias Bibliográficas

ARAÚJO, Leticia de Sousa. Entre informalidades e ilegalismos: cotidiano e práticas policiais do Ronda do Quarteirão no Ceará (Dissertação) Universidade Federal do Ceará, 2013. En línea <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/232/browse?type=author&order=ASC&rpp=20&value=Ara%C3%BAjo%2C+Let%C3%ADcia+de+Sousa>. Fecha de consulta: 23/01/2018.

ARAÚJO, Marcelo Cunha de y BRAGA, Rosalba L. Alves. “Policía comunitária: uma proposta democrática possível para a segurança pública”. *De. Jure: Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Geras*, 2008, (11): 97-116.

ALBERNAZ, Elizabete R.; CARUSO, Haydée y PATRÍCIO, Luciane. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro. O caso do Grupamento de Policiamento em áreas especiais. *Perspectiva*, 2007, 21(2):39-52. En línea http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/tensoes_e_desafios_do_policiamento.pdf Fecha de consulta 25/01/2018.

ALMEIDA, Rosemary de Oliveira. Cidadania e policiamento comunitário En Barreira, César y BATISTA, Élcio (orgs). *(In) segurança e sociedade: treze lições*. Campinas: Pontes, 2011:191-208.

_____. Autoridade: mediações e conflitos do Programa Ronda do Quarteirão. *XIV Congresso Brasileiro de Sociologia*. 28 a 31 de julho de 2009. Rio de Janeiro. En línea http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=78 Fecha de consulta 13/02/2018.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. 2013. Em línea <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>. Fecha de consulta 15/02/2018.

BARREIRA, César y RUSSO, Mauricio Bastos. O Ronda do Quarteirão-relatos de uma experiência. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. 2012, 6(2): 282-297. En línea <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/121>. Fecha de consulta 20/01/2018.

BARREIRA, César. Em nome da lei e da ordem a propósito da política de segurança pública. *Perspectiva*, 2004, 18(1): 77-86.

BITTNER, Egon. *Aspectos do Trabalho Policial*. (Trad. Ana Luísa Amêndoa Pinheiro) São Paulo: Edusp, 2003(série Polícia e Sociedade n.8).

BLANCO, Carlo Guillermo. *Policía Comunitaria: compilación y traducción. Instituto Universitário de Gendarmeria Nacional. Buenos Aires, 2011.*

BRASIL, Glaucéria Mota. Políticas de segurança e práticas policiais. En BARREIRA, César. *Violência e Conflitos Sociais: trajetórias de pesquisa. São Paulo: Pontes, 2010:325-352.*

_____. A segurança pública e os direitos humanos no “governo das mudanças. *O público e o privado. 2003, (1):197-218.*

BRASIL, Glaucéria Mota; MIRANDA, Ana Karine Pessoa Cavalcante; CRUZ, Lara Abreu. A segurança pública e a política brasileira de formação policial. Em BRASIL, Glaucéria Mota; ALMEIDA, Rosemary de Oliveira y FREITAS, Geovani Jacó de. *Dilemas da nova formação policial: experiências e práticas de policiamento. Campinas: Pontes, 2015:53-116.*

BRASIL, Glaucéria Mota y SOUSA, Emanuel B. Lopes de. Resistências às mudanças na corporação policial: a experiência do programa Ronda do Quarteirão no Ceará. *O Público e o privado, 2010 (15): 97-109.*

BRASIL, Glaucéria Mota; ALMEIDA, Rosamary de Oliveira y ABREU, Domingos. Da unificação do comando da segurança pública à integração das polícias no Ceará. En BARREIRA, César (org). *Questão de segurança: políticas governamentais e práticas sociais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004:17-72.*

BRODEUR, Jean Paul. Policiamento “sob medida”: um estudo conceitual. En BRODEUR, Jean Paul. *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas. (trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro) São Paulo: Edusp. 2002:57-82(série Polícia e Sociedade n.4).*

CRUZ, Lara A; LOPES, Emanuel B y BRASIL, Glaucéria Mota. Formação policial e segurança pública no Ceará: a experiência do programa Ronda do Quarteirão. *VII Congresso Português de Sociologia. 19 e 22 de junho 2012. Universidade do Porto. En línea http://historico.aps.pt/vii_congresso/?area=016&lg=pt. Fecha de consulta 10/01/2018.*

DAMMERT, Lucía. *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana em América Latina. Ecuador: Flacso, 2007.*

DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCRIM, 2000.*

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2017. En línea http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf. Fecha de consulta 02/05/2018.

_____. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2016. En línea http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf. Fecha de consulta 02/05/2018.

_____. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2015. En línea http://www.forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado_.pdf. Fecha de consulta 02/05/2018.

FREITAS, Geovani Jacó de; Mello, Paulo D. de Arruda y ALMEIDA, Rosemary de Oliveira. *Organizações policiais em revista*. Campinas: Pontes, 2009.

FRÜHLING, Hugo. Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto? *Serie Documentos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana*. 2003, Universidad de Chile:1-36. En línea https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf. Fecha de consulta 20/02/2018.

GLOBO. Conheça a divisão das Áreas Integradas de Segurança do Ceará. En línea <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2014/04/conheca-divisao-das-areas-integradas-de-seguranca-do-ceara.html>. Fecha de consulta 20/04/2018.

GODHINO, Letícia. Participação e segurança pública. En Lima, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz y Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014:547-558.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre* (trad. Marcello Rollemberg). São Paulo: Edusp, 2003.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Lei Estadual nº 13.297 de 07 de março de 2003*. En http://www.cb.ce.gov.br/html/coletanea/coletanea_html/coletanea_lei13297.html. Fecha de consulta 17/02/2018.

_____. *Lei Estadual nº 17.734 de 02 de outubro de 1997*. En http://www.cb.ce.gov.br/html/coletanea/coletanea_html/coletanea_lei17734.html. Fecha de consulta 17/02/2018.

_____. *Lei Estadual nº12.691 de 16 de maio de 1997*. En línea <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis97/12691.htm>. Fecha de consulta 18/02/2018.

_____. *Decreto Estadual nº 18.411 de 9 de fevereiro de 1987*. En línea <http://www.sspds.ce.gov.br/legislacao/>. Fecha de consulta 17/02/2018.

GREENE, Jack R. Avaliando as estratégias planejadas de mudança no policiamento moderno: implementando o policiamento comunitário. En BRODEUR, Jean Paul. *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. (trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro). São Paulo: Edusp. 2002:175-196 (série Polícia e Sociedade n. 4).

GUILLÉN LASIERRA, Francesc Guillén. *Modelos de policía y seguridad*. (Tesis Doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona. 2015. En línea <https://ddd.uab.cat/record/132354>. Fecha de consulta 13/02/2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÓMICA APLICADA (IPEA). Datos obtenidos de homicidios para el período (1996-2014). En línea <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>. Fecha de consulta 18/01/2018.

LANE, Roger. Polícia Urbana e Crime na América do Século XIX. En TONRY, Michael y MORRIS, Norval (orgs). *Policiamento Moderno* (trad. Jacy Cardia Ghirett). São Paulo: Edusp, 2003:11-64 (série Polícia e Sociedade n.7).

LEEDS, Elisabeth. Agentes de Mudança em instituições resistentes: Nazareth Cerqueira e o desafio da reforma da segurança pública no Brasil. En LIMA, Renato Sérgio de y BUENO, Samira (orgs). *Polícia e democracia*. São Paulo: Alameda, 2015: 17-38.

LEMGRUBER, Julia; MUSUMECI, Leonarda y CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro: Record, 2003.

LIMA, Renato Sérgio de. *Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2011.

LOPES, Emanuel Bruno. Policiamento Comunitário: conceitos, estratégias e táticas. *IV Jornada Internacional de Políticas Públicas*, Universidade Federal do Maranhão. En línea <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/%C3ndice%20de%20autor.htm#LETRA>. Fecha de consulta 13/01/2018.

MENKE, Ben A.; WHITE, Mervin F. y CAREY, William L. Profissionalização da polícia: em busca de excelência ou de poder público? En GREENE, Jack R (org.). *Administração do Trabalho Policial: questões e análises* (trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro). São Paulo. Edusp: 2002:85-118 (série Polícia e Sociedade n.5).

MESQUITA NETO, Paulo de. *Ensaio sobre Segurança Cidadã*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

MONKKONEN, Eric H. História da Polícia Urbana. En TONRY, Michael y MORRIS, Norval (orgs). *Policiamento Moderno* (trad. Jacy Cardia Ghirott). São Paulo. Edusp, 2003: 577-612.

MOORE, Mark Harrison. Policiamento Comunitário e policiamento para a solução de problemas. En TONRY, Michael y MORRIS, Norval (orgs). *Policiamento Moderno* (trad. Jacy Cardia Ghirott). São Paulo: Edusp, 2003:115-176 (série Polícia e Sociedade n.7).

MORAIS, Igor A. Barros y VIEIRA, Thiago Augusto. Policiamento orientado à solução de problemas na polícia militar do estado de Santa Catarina-Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 2015,9 (1): 232-248.

MUNIZ, Everton Marques. Segurança pública: a desmitificação do trabalho do Ronda do Quarteirão na cidade de Sobral-CE. *Cadernos de Graduação*, Faculdade Luciano Feijão, s.d:1-9.

PAIVA, Luis Fábio Silva y Freitas, Geovani Jacó de. A construção social do Programa Ronda do Quarteirão e as lutas políticas para a produção da crença em um programa policial “comunitário”. En BRASIL, Glaucíria Mota; ALMEIDA, Rosemary de Oliveira y FREITAS, Geovani Jacó de. *Dilemas da nova formação policial: experiências e práticas de policiamento*. Campinas: Pontes, 2015:23-52.

PINHEIRO, Antônio dos Santos. *Polícia comunitária e cidadã*. Crato: RDS, 2014.

_____. Direitos Humanos e segurança cidadã-velhas práticas e novos atores? Em BARREIRA, César. *Violência e Conflitos Sociais: trajetórias de pesquisa*. São Paulo: Pontes,2010:309-324.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social*, 1997, 9(1): 43-52. En línea <http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/86438>. Fecha de consulta 05/02/2018.

PINTO, Liliane Araújo *et. al.* Valores em serviços de policiamento comunitário: o Programa Ronda do Quarteirão sob a ótica da teoria da cadeia de meios e fins. *Revista de Administração Pública*, 2012 46(1): 333-357. En línea http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000100016. Fecha de consulta 20/03/2018.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. En línea http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Fecha de consulta 05/02/2018.

REISS JUNIOR, Albert J. Organização da Polícia no Século XX. En TONRY, Michael y MORRIS, Norval (orgs) *Policiamento Moderno* (trad. Jacy Cardia Ghirott). São Paulo: Edusp, 2003:65-114 (série Polícia e Sociedade n. 7).

RIBEIRO, Ludmila Mendonça L y MONTANDON, Ana M. Alemão. Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policiamento comunitário a uma organização policial militar brasileira. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 2015, 9 (1):62-81.

ROLIM, Marcos. *A síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

ROSENBAUM, Dennis P. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. En BRODEUR, Jean Paul. *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. (trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro). São Paulo: Edusp. 2002:27-56 (série Polícia e Sociedade n.4).

PROJETO RONDA DO QUARTEIRÃO 2010. En línea <http://www.ceara.gov.br/2010/03/17/ronda-do-quarteirao/>. Fecha de consulta 05/02/2018.

_____.2008. Casa Militar do Governo do Estado⁸⁴.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DO CEARÁ. Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança. En línea <http://portal.aesp.ce.gov.br/canalDetalhado.do?tipoPortal=1&codCanal=160&titulo=Conhe%20a%20SSPDS&action=detail>. Fecha de consulta 23/03/2018.

_____. *Conselho Estadual de Segurança Pública*. En línea <http://portal.aesp.ce.gov.br/canalDetalhado.do?tipoPortal=1&codCanal=198&titulo=Conhe%20a%20SSPDS&action=detail>. Fecha de consulta 07/04/2018.

_____. Mapa das Áreas Integradas de Segurança (AIS) da capital. En línea http://portal.aesp.ce.gov.br/file_bd?sql=FILE_DOWNLOAD_FIELD_ARQUIVO_DOWNLOAD¶metros=5824&extFile=pdf. Fecha de consulta 18/01/18.

_____. Mapa das Áreas Integradas de Segurança (AIS) da Região Metropolitana e interior. En línea http://portal.aesp.ce.gov.br/file_bd?sql=FILE_DOWNLOAD_FIELD_ARQUIVO_DOWNLOAD¶metros=5825&extFile=pdf. Fecha de consulta 18/01/2018.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). Livro Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária. 2007 En línea

⁸⁴ Documento obtenido gracias al Major Alysso.

http://www.conseg.pr.gov.br/arquivos/File/Livro_Curso_Nacional_de_Promotor_de_Policia_Comunitaria.pdf.

SILVA, Lessandra da. Conselhos Comunitários de Defesa Social. En LOTTA, Gabriela S. y BARBOZA, Hélio Lopes (orgs) *20 experiências de Gestão Pública e Cidadania*. 2003 São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania:1-17. Em línea http://www.conseg.sp.gov.br/DownloadDetalhe.aspx?id_grupo=14. Fecha de consulta 15/03/2018.

SKOLLNICK, Jeronme H.y BAYLEY, David H. *Policamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*. (trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro). São Paulo: Edusp,2002 (série Polícia e Sociedade n.6).

TIMBÓ, Wander de Almeida. O controle externo da atividade policial como instrumento de efetivação de políticas públicas de segurança. (Dissertação) Universidade Estadual do Ceará, 2015. En línea http://uece.br/politicasuece/dmdocuments/Wander_de_Almeida_Timb%C3%B3.pdf. Fecha de consulta 21/02/2018.

TRINDADE COSTA, Arthur y LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública. En LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz y GHIRINGHELLI, Rodrigo. *Crime, Polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014: 482-492.

WERLE, Caroline C. y Wrasse, Helena Pacheco. Apontamentos sobre o policiamento comunitário: uma inovadora política de segurança pública na prevenção e no combate à criminalidade e violência no Brasil. *XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas na Sociedade Contemporânea*.2016, Santa Catarina. En línea <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/issue/view/71>. Fecha de consulta 05/02/2018.

XAVIER, Antônio Roberto. A segurança pública no Ceará no “governo das mudanças”: agenda política, fatos, feitos e promessas. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP*, 2016 (18):1-18. En línea <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/viewFile/6492/4277>. Fecha de consulta 01/03/2018.

9. Anexos**Figura 5a. Preceptos del modelo de policía tradicional**

POLÍCIA TRADICIONAL
- A polícia é uma agência governamental responsável, principalmente, pelo cumprimento da lei;
- Na relação entre a polícia e as demais instituições de serviço público, as prioridades são muitas vezes conflitantes;
O papel da polícia é preocupar-se com a resolução do crime;
As prioridades são, por exemplo, roubo a banco, homicídios e todos aqueles envolvendo violência;
- A polícia se ocupa mais com os incidentes;
O que determina a eficiência da polícia é o tempo de resposta;
O profissionalismo policial se caracteriza pelas respostas rápidas aos crimes sérios;
A função do comando é prover os regulamentos e as determinações que devam ser cumpridas pelos policiais;
As informações mais importantes são aquelas relacionadas a certos crimes em particular;
O policial trabalha voltado unicamente para a marginalidade de sua área, que representa, no máximo 2 % da população residente ali onde "todos são inimigos, marginais ou paisano folgado, até prova em contrário";
- O policial é o do serviço;
- Emprego da força como técnica de resolução de problemas;
- Presta contas somente ao seu superior;
- As patrulhas são distribuídas conforme o pico de ocorrências.

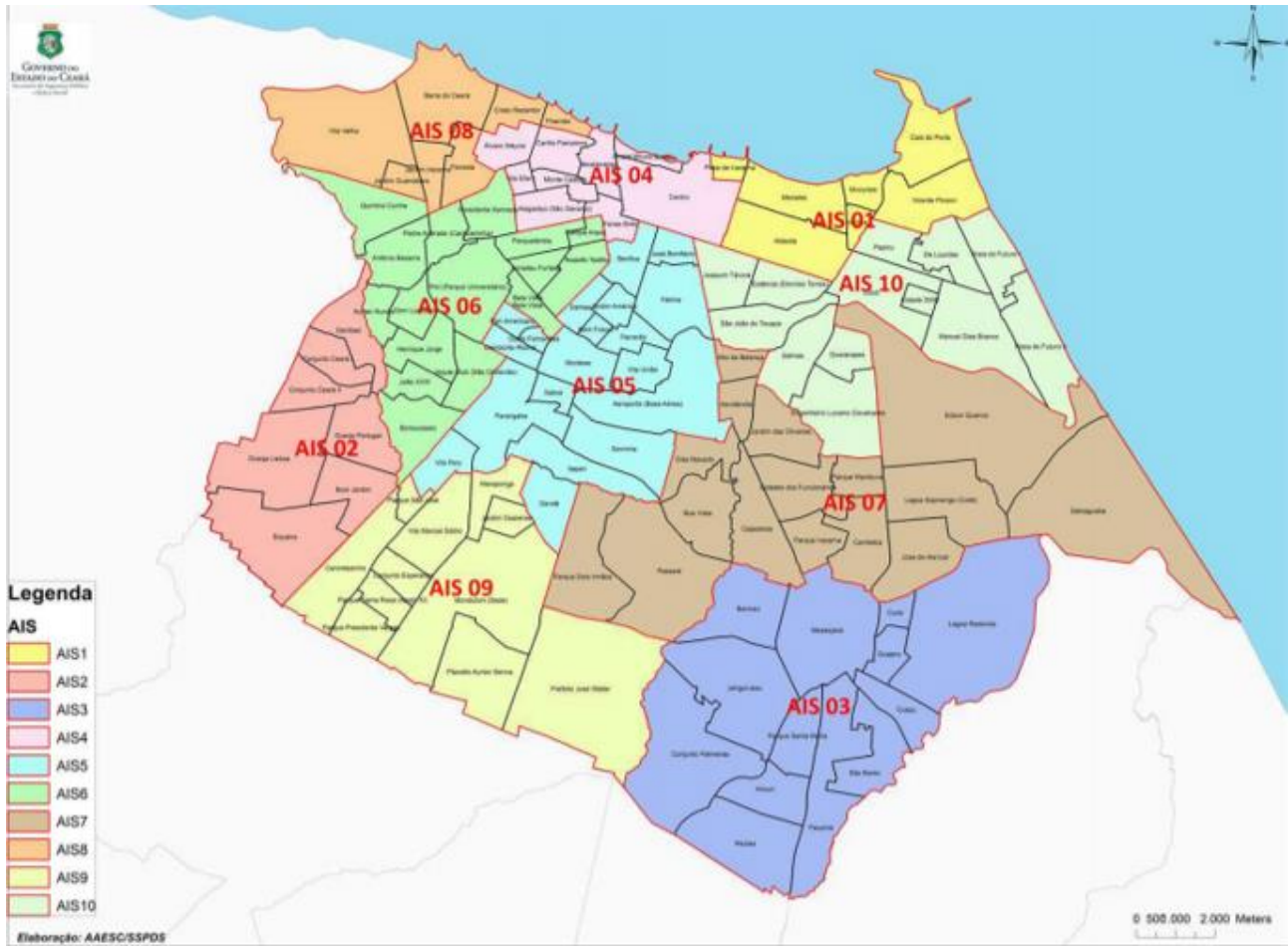
Fuente: SENASP 2007

Figura 5b. Preceptos del modelo de policía comunitaria

POLÍCIA COMUNITÁRIA	
-	A polícia é o público e o público é a polícia: os policiais são aqueles membros da população que são pagos para dar atenção em tempo integral às obrigações dos cidadãos;
-	Na relação com as demais instituições de serviço público, a polícia é apenas uma das instituições governamentais responsáveis pela qualidade de vida da comunidade;
-	O papel da polícia é dar um enfoque mais amplo visando a resolução de problemas, principalmente por meio da prevenção;
-	A eficácia da polícia é medida pela ausência de crime e de desordem;
-	As prioridades são quaisquer problemas que estejam afligindo a comunidade;
-	A polícia se ocupa mais com os problemas e as preocupações dos cidadãos;
-	O que determina a eficácia da polícia é o apoio e a cooperação do público;
-	O profissionalismo policial se caracteriza pelo estreito relacionamento com a comunidade;
-	A função do comando é inculcar valores institucionais;
-	As informações mais importantes são aquelas relacionadas com as atividades delituosas de indivíduos ou grupos;
-	O policial trabalha voltado para os 98% da população de sua área, que são pessoas de bem e trabalhadoras;
-	O policial emprega a energia e eficiência, dentro da lei, na solução dos problemas com a marginalidade, que no máximo chega a 2% dos moradores de sua localidade de trabalho;
-	Os 98% da comunidade devem ser tratados como cidadãos e clientes da organização policial;
-	O policial "presta contas" de seu trabalho ao superior e à comunidade;
-	As patrulhas são distribuídas conforme a necessidade de segurança da comunidade, ou seja 24 horas por dia;
-	O policial é da área.

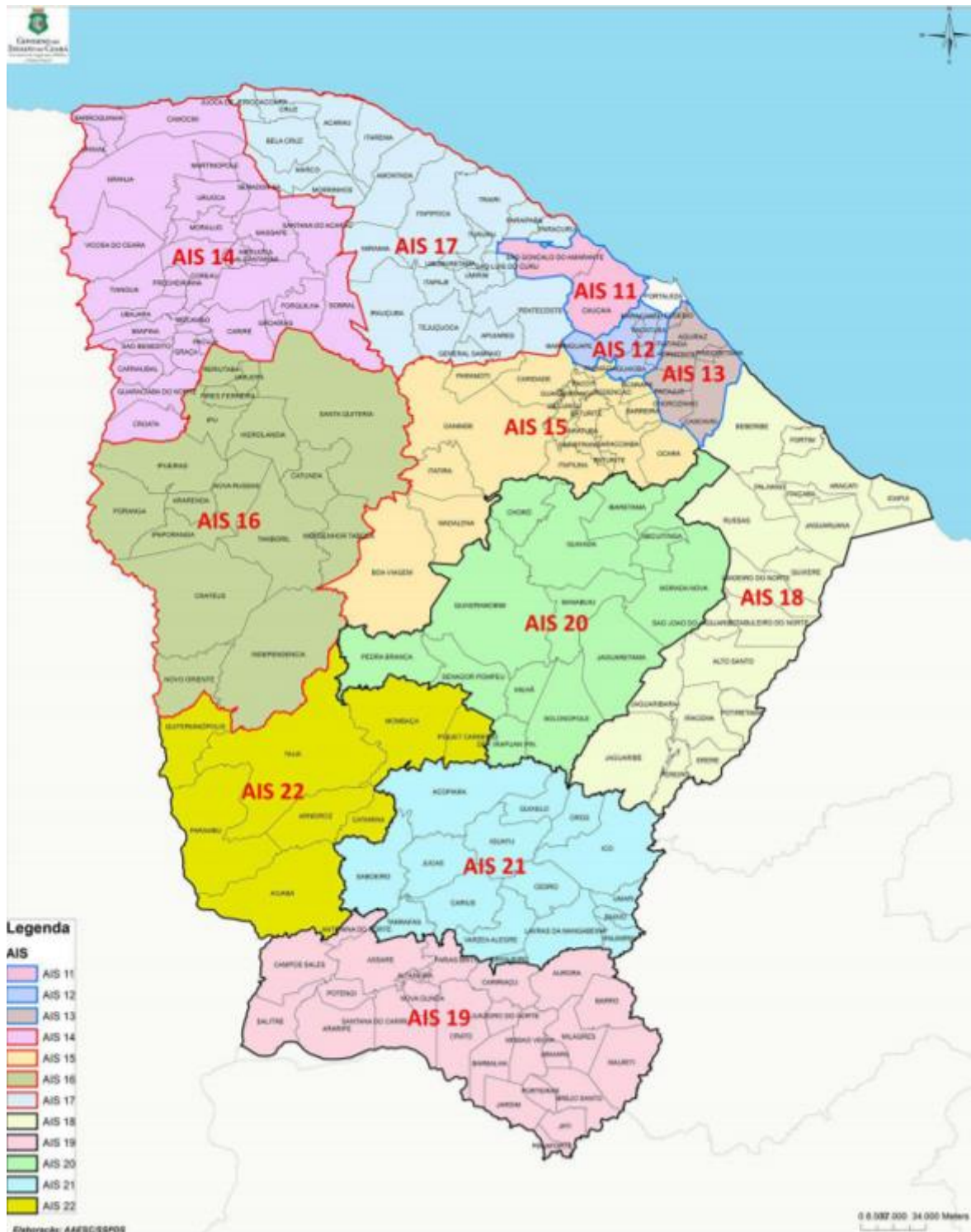
Fuente: SENASP 2007

Figura 6a. Mapa de las Áreas Integradas de Seguridad (AIS) en la capital



Fuente: SSPDS

Figura 6b. Mapa de las Áreas Integradas de Seguridad (AIS) en el interior y Región Metropolitana



Fuente: SSPDS

Figura 7. Modelo policial antes y después de aplicar el Ronda

Antes do Ronda	Depois do Ronda
O foco da polícia estava no combate à criminalidade;	Criação da Cultura Ronda;
Abordagem reativa (após o fato delituoso) esperava algo acontecer (crime) para depois reagir (às vezes tarde demais);	Capacitação dos policiais como promotores da doutrina de polícia comunitária e dos princípios dos direitos humanos;
Trabalhava na repressão dos 2% da população (inclinada à conduta criminosa);	Polícia da Boa Vizinhança;
A visão da Polícia Militar era focada nas pessoas que tinham características com aparências criminosas;	Aumento da sensação de segurança do cidadão;
O Policial Militar não tinha vínculo com o turno e área de serviço;	Aumento das ações de combate à criminalidade;
Todos os fatos eram levados para a delegacia;	Fixação dos policiais militares ao turno e área de serviço;
Baixa integração entre a polícia e a comunidade.	Aumento da credibilidade da instituição por parte da comunidade;
	Conhecimento da Ronda da comunidade;
	Mediação de conflitos;
	O foco dos policiais militares é na proteção dos 98% da população (pessoas de boa conduta), sem esquecer os 2% (pessoas à margem da lei).}

Fuente: Studart (2009 en Pinto *et. al* 2012:337)

Figura 8. Equipo tecnológico de los coches patrulla



Fuente: SSPDS

Figura 9. Relación de municipios que implementaron el Programa RQ

ESTADO DO CEARÁ					
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL					
PROGRAMA RONDA - IMPLANTAÇÃO DE ÁREAS RONDAS					
Município	Total (HAB)	Urbana (HAB)	Rural (HAB)	Ronda	Áreas Ronda
Fortaleza	2,505,552	2,505,552	0	1ª Fase (23/12/07)	106
Acarauá	54,753	28,471	26,282	3ª Fase (17/09/10)	2
Acopiara	50,784	25,392	25,392	3ª Fase (15/09/10)	2
Aquiraz	71,400	70,045	1,355	2ª Fase (14/07/09)	4
Aracati	69,616	48,035	21,581	3ª Fase (2010)	2
Barbalha	53,011	39,230	13,781	2ª Fase (20/08/09)	2
Beberibe	48,760	20,966	27,794	3ª Fase (18/09/10)	2
Boa Viagem	56,236	26,993	29,243	3ª Fase (14/09/10)	2
Brejo Santo	41,266	25,172	16,094	3ª Fase (11/09/10)	2
Camocim	61,278	44,732	16,546	3ª Fase (16/09/10)	2
Canindé	77,552	50,230	27,322	2ª Fase (19/08/09)	2
Cascavel	67,956	59,406	8,550	2ª Fase (10/12/09)	3
Caucaia	334,364	304,364	30,000	1ª Fase (23/12/07)	22
Chorozinho	18,759	15,736	3,023	2ª Fase (03/09/09)	1
Crateús	75,249	59,854	15,395	2ª Fase (02/09/09)	3
Crato	116,759	99,018	17,741	2ª Fase (04/08/09)	5
Eusébio	41,307	40,730	577	2ª Fase (14/07/09)	3
Granja	53,952	29,436	24,516	3ª Fase (16/09/10)	2
Guaiúba	23,853	21,955	1,898	2ª Fase (30/09/09)	1
Horizonte	54,362	46,921	7,441	2ª Fase (03/09/09)	2
Icó	65,612	29,525	36,087	3ª Fase (11/09/10)	2
Iguatu	97,203	74,246	22,957	2ª Fase (28/08/09)	4
Itaitinga	32,678	31,230	1,448	2ª Fase (17/07/09)	2
Itapajé	47,354	33,147	14,207	3ª Fase (17/09/10)	2
Itapipoca	114,441	64,749	49,692	2ª Fase (29/08/09)	4
Juazeiro do Norte	249,829	241,065	8,764	2ª Fase (29/06/09)	11
Limoeiro do Norte	56,098	31,414	24,684	3ª Fase (10/09/10)	2
Maracanaú	201,693	201,035	658	1ª Fase (23/12/07)	10
Maranguape	110,523	80,061	30,462	2ª Fase (18/07/09)	4
Morada Nova	63,126	34,088	29,038	3ª Fase (10/09/10)	2
Pacajús	59,689	49,530	10,159	2ª Fase (03/09/09)	3
Pacatuba	71,839	59,345	12,494	2ª Fase (17/07/09)	3
Pindoretama	18,322	11,347	6,975	2ª Fase (10/12/09)	1
Quixadá	80,447	58,430	22,017	2ª Fase (19/03/10)	3
Quixeramobim	73,517	42,289	31,228	3ª Fase (14/09/10)	2
Russas	67,960	42,814	25,146	3ª Fase (10/09/10)	2
São Gonçalo do Amarante ¹	42,962	29,342	13,620	2ª Fase (04/09/09)	4
Sobral	182,431	164,943	17,488	2ª Fase (2009)	10
Tauá	56,639	30,585	26,054	3ª Fase (08/09/10)	2
Tianguá	68,588	45,628	22,960	3ª Fase (2010)	2
Trairi	51,386	15,929	35,457	3ª Fase (17/09/10)	2
Viçosa do Ceará	56,673	17,568	39,105	3ª Fase (16/09/10)	2

¹ Pecém, Taíba e Croatá

LEGENDA:		Total de Áreas Ronda:	249
Ronda 1ª Fase		Implantadas na 1ª Fase:	138
Ronda 2ª Fase		Implantadas na 2ª Fase:	75
Ronda 3ª Fase		Implantadas na 3ª Fase:	36

Fuente: SSPDS