

## ***Construcción de verdad y administración de conflictos en Río de Janeiro: Una mirada sobre las reformas de las instituciones judiciales y policiales***

Roberto Kant de Lima\*/ Lucía Eilbaum\*\*/ Lenin Pires\*\*\*

### ***Resumen***

*En este artículo, proponemos una reflexión sobre las reformas en las áreas de Justicia Criminal y Seguridad Pública, en Brasil, específicamente en el Estado de Río de Janeiro. Problematicamos el contenido e impacto de las aludidas reformas indagando sobre las formas institucionales de administración de los conflictos considerados de bajo potencial ofensivo. Concentraremos la discusión en ese tipo de conflictos por ser aquellos que recurrentemente accionan a las instituciones de los dos sistemas y evidencian la coexistencia de lógicas diferenciadas en su administración. Para ello, exploramos etnografías realizadas en delegacias de la policía judicial, Guardias Municipales y Juzgados Especiales Criminales, del Estado de Río de Janeiro.*

***Palabras clave:*** Reformas; Seguridad pública; Justicia penal; Administración de conflictos; Etnografía.

### ***Abstract***

*In this article we discuss recent administrative reforms in the areas of criminal justice and public safety in the State of Rio de Janeiro, Brazil. Our goal is to examine the reforms' impact on the institutional frameworks regulating administrative conflicts between the criminal justice and public safety systems. We concentrate on the case of misdemeanors because it brings to the forefront the different logics and consequent conflicts between the two systems. We work with ethnographic material collected in delegacias, Guardas Municipais and Juizados Especiais Criminais in Rio de Janeiro.*

***Keywords:*** Administrative reforms; Public safety; Criminal justice; Conflict management; Ethnography.

Fecha de Recepción: : Febrero 2009 • Fecha de Aprobación: Febrero 2009

\*Profesor Titular de Antropología de la Universidade Federal Fluminense. Coordinador del Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas de la misma Universidad (NUFEP/UFF). Coordinador del PRONEX-NUFEP (Programa de Apoio a Núcleos de Excelência). E-mail: rkantbr@gmail.com

\*\*Doctoranda en Antropología de la Universidade Federal Fluminense. Investigadora del NUFEP y del PRONEX. Becaria PEC-PG/CAPEs. E-mail: luciaeilbaum@yahoo.com.br

\*\*\*Doctorando en Antropología de la Universidade Federal Fluminense. Investigador del NUFEP y del PRONEX. E-mail: leninpires@yahoo.com.br

Ya era de noche en una *delegacia*<sup>1</sup> del centro de Río de Janeiro. El delegado permanecía en la *delegacia* hasta más tarde. A una cierta altura recibió un llamado de un juez, diciendo que una mujer, fuera de sí, le había roto un expediente en Tribunales. El magistrado pidió al delegado que fuera hasta Tribunales y registrase el caso como flagrancia. El delegado le explicó que no podía salir y que sería él quien debería ir hasta la *delegacia*. Cuando colgó, dijo que el episodio sería una “*feijoada*”, que es como los policías en Río llaman a los casos de menor ofensividad. Quien pasó a instruir el caso fue la delegada adjunta: “*Ellos ni van a venir, van a mandar a un oficial de justicia!*”. Dicho y hecho. Cuando los oficiales de justicia llegaron con la mujer, éstos esperaban que el *delegado* registrara el caso como *flagrancia*. Pero éste se negó, alegando que no habría habido presencia de la policía en el momento. Los oficiales de justicia se retiraron por algunos minutos. Momentos después, el magistrado volvió a telefonar para el *delegado*. Después de esa charla, éste decidió conducir la *flagrancia* él mismo. Un policía, integrante del equipo de investigación, reclamaba “*vamos a tener que hacerlo, pues llamaron presionando a la autoridad*”.

Tras dos décadas de dictadura militar (1964-1984), en octubre de 1988 se aprobó, en Brasil, una nueva Constitución Federal, conocida como *Constitución Ciudadana*. Durante el proceso constituyente, varias instituciones brasileñas fueron rediscutidas. El sistema judicial y el de Seguridad Pública estuvieron en el foco de los muchos debates producidos en aquel período. En ese contexto, se propusieron políticas de reforma que buscaron mejorar la eficacia, eficiencia y efectividad de las intervenciones de esas agencias estatales. Eficacia, ante las demandas de gran parte de la población por los bajos índices de resolución de conflictos. Se pretendía, así, mejorar la efectividad del sistema ajustando sus resultados con las demandas existentes. El incremento de la eficiencia estaba dirigido a mejorar los niveles de satisfacción de las víctimas de delitos y a promover la resocialización de los imputados, de acuerdo con el daño provocado.

Entre los proyectos de reforma, en el ámbito judicial, se destaca la creación de los *Juzgados Especiales Criminales y Civiles*<sup>2</sup>, tanto a nivel federal<sup>3</sup>, como estadual (Amorim et al., 2003)<sup>4</sup>. En el área de la Seguridad Pública, la novedad se restringió, sobre todo, a la creación de las *Guardias Municipales*. Pocos cambios se verificaron en el ámbito policial, destacándose en el caso de la policía judicial, en el Estado de Río de Janeiro, el *Programa Delegacia Legal*. Las iniciativas mencionadas tuvieron como objetivo principal alcanzar una mayor aproximación de esas instituciones con la “comunidad”, mejorando la atención de los ciudadanos y promoviendo un mayor acceso a la justicia.

<sup>1</sup> Las delegacias son las sedes descentralizadas de la Policía Civil, que cumple funciones de policía judicial. Mantenemos la denominación en el original en portugués por tratarse de una institución específica de Brasil. De la misma forma, mantenemos el término original de delegado/a, para referirse a la máxima autoridad de cada delegacia.

<sup>2</sup> Los mismos fueron previstos en el artículo 98 de la Constitución Federal de Brasil y reglamentados por la Ley 9.099/95 del 26 de enero de 1988.

<sup>3</sup> Los Juzgados Especiales Federales (Criminal y Civil) fueron creados por la Ley 10.259/01.

<sup>4</sup> Brasil se organiza políticamente como una Unión de estados federalizados, conforme el modelo republicano. Los estados se subdividen en municipios. La Unión está gobernada por un Presidente, los estados por gobernadores y los municipios por intendentes. A cada esfera corresponde un poder legislativo propio. El poder judicial sólo está representado en las esferas federal y estadual.

A nivel sociológico, esos proyectos de reforma reflejan el alcance de teorías generales que enfatizan la producción de alteraciones en la dinámica de una sociedad o de un grupo, a partir de la introducción de nuevos conocimientos y tecnologías. Las *innovaciones*, así, vendrían a sustituir a los valores y técnicas preexistentes, visualizadas, por estas teorías, como representaciones del “atraso”. Siendo de esa forma, lo ya existente debería ser superado en virtud de la supremacía “natural” de las nuevas ideas y tecnologías. Por estas características, los miembros de la sociedad o grupo en cuestión adherirían a los cambios propuestos, alcanzando los objetivos y el éxito esperados.

Tales teorías, producto de una época en que conceptos como *aculturación* o *asimilación*, eran pilares de la discusión de la antropología norteamericana, sufrieron críticas fuertes por parte de antropólogos que, como Clifford Geertz, enfatizaron procesos de significación interactivos y dinámicos de la vida en sociedad (1978, 2002). Bajo esa perspectiva, se consideraba que los cambios propuestos, más allá de sus objetivos y formas específicas, siempre estarían sujetos a ajustes, adaptaciones e, incluso, resistencias en el proceso de su implementación. Y ello porque toda innovación, lejos de darse en un vacío epistemológico y sociológico, se desarrolla en contacto con un conjunto de ideas, valores y teorías que informan a prácticas preexistentes.

Siguiendo esta perspectiva, en este artículo, proponemos una reflexión sobre las reformas en las áreas de Justicia Criminal y Seguridad Pública, en Brasil, específicamente en el Estado de Río de Janeiro, llamando la atención sobre la existencia de teorías y prácticas previas a los procesos de cambio. Así, queremos problematizar el contenido e impacto de las aludidas reformas indagando sobre las formas institucionales de administración de los conflictos considerados de *bajo potencial ofensivo*. Concentraremos la discusión en ese tipo de conflictos por ser aquellos que recurrentemente accionan a las instituciones de los dos sistemas y evidencian la coexistencia de lógicas diferenciadas en su administración. Proponemos como hipótesis que, en estos casos, la lógica de administración de conflictos, que podría permitir una abertura y sensibilidad mayor a la naturaleza de los conflictos tratados, se encuentra subordinada a la lógica de construcción de la verdad jurídica. De esta forma, las prácticas de los agentes de seguridad se vinculan e impregnan de los objetivos, lenguaje y categorías jurídicas y judiciales.

Nuestro abordaje de esa problemática explora etnografías realizadas en el marco de proyectos de investigación desarrollados por investigadores vinculados al *Núcleo Fluminense de*

<sup>5</sup> Los referidos proyectos son: a) Práticas Policiais e Direitos Humanos: um estudo do Programa Delegacia Legal, con recursos de la Fundación Carlos Chagas Filho de Apoio a Pesquisa do Rio de Janeiro (FAPERJ), b) Novas Formas de Conflito no Espaço Público Urbano y c) Entre o Legal e o Ilegal: lógicas igualitárias e hierárquicas na apropriação do espaço público, ambos con financiamiento del Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico (CNPq), en el ámbito del Edital Universal (2003 y 2005). En estos proyectos – desarrollados entre 2004 y 2006 - los investigadores del NUFEP realizaron etnografías en cinco delegacias del Estado, acompañaron el trabajo de dos juzgados especiales en la ciudad de Río de Janeiro y la actividad de Guardias Municipales en diversos municipios del Estado. Participaron de los mismos. Con la coordinación de Roberto Kant de Lima, participaron de las actividades de trabajo de campo: Lenin Pires, Lucía Eilbaum, Andréa Ana do Nascimento, Brígida Renoldi, Célia Regina do Nascimento, Érika Giuliane, Fernanda Alves, Frederico Policarpo, Helio Kyrillos, Lídia Canellas, Maria de Paula Godoy García, Michael Mattos de Araújo, Joana Marie Nunes, Roberta Correa Mello y Roberto Carlos Borghi. A todos ellos les agradecemos los aportes para este trabajo. En las delegacias, elegidas en función de los perfiles socio-económicos de las regiones que las sedaban y de las representaciones sobre la violencia y criminalidad en las mismas, el trabajo de campo consistió en acompañar el turno de un equipo de policías, en cada delegacia. En los Juzgados Especiales Criminales, se realizaron observaciones de audiencias en las diferentes etapas del proceso. En relación a las Guardias Municipales, se desarrollaron observaciones directas y entrevistas colectivas, a partir de grupos focales. Subsidiariamente, se realizaron entrevistas con gestores del Programa Delegacia Legal, delegados e inspectores de la Policía Civil, policías militares, fiscales, defensores y jueces.

*Estudos e Pesquisas em delegacias* de la policía judicial, *Guardias Municipales y Juzgados Especiales Criminales*, del Estado de Río de Janeiro<sup>5</sup>. Como mencionamos arriba, estos ambientes se constituyen en resultantes de recientes experiencias de reforma en los sistemas judiciales y de seguridad pública.

Aquí, nos interesa discutir las posibles relaciones –de contradicción, superposición, adaptación– entre los elementos legislativos creados en los últimos años y las tradiciones y prácticas pre-existentes propias de las instituciones investigadas. Ello porque, de un lado, es nítida la intención de las nuevas normativas en promover formas de administración de conflictos basadas en la prevención y en la mediación, así como en incentivar intervención de múltiples sectores (policiales, sociales, gubernamentales) para el enfrentamiento de la violencia y de la criminalidad. De otro lado, la investigación empírica ha sugerido que, en contraste con esa dimensión normativa, el foco de las prácticas de sus agentes aun se concentra en la dimensión represiva, privilegiando la penalización de los conflictos, más que soluciones o vías negociadas o consensuadas. Las instituciones policiales, vinculadas administrativamente a los gobiernos estatales, son las principales protagonistas de ese modelo. Por su parte, como veremos, las Guardias Municipales se encuentran todavía en la búsqueda de una identidad institucional y funcional, existiendo una notable diversidad de papeles entre los diferentes municipios y estados.

### **Las reformas en el ámbito de la seguridad pública municipal: las Guardias Municipales**

La nueva Constitución, de forma innovadora, también previó la posibilidad de que los municipios crearan Guardias Municipales, incentivando, así, formas de administración institucional de conflictos de responsabilidad del poder político local. La discusión sobre formas centralizadas o descentralizadas de administración del poder político y de las instituciones estatales no es un problema nuevo en Brasil. Desde el siglo XIX, la disputa entre modelos autoritarios y liberales de administración política estuvo en pauta. En 1831, fue aprobada la legislación que previó la creación de Guardias Municipales y del Juez de Paz, instituciones que fueron perdiendo crédito, hasta su completa desaparición. Paralelamente, se fortaleció la Guardia Nacional (institución que dio origen a la Policía Militar) y la valoración de los Jueces de Derecho, como representantes del poder central.

En la Constituyente de 1988, el carácter descentralizador y participativo de la nueva legislación ha sido propuesto principalmente en las áreas de educación y salud, donde algunas reformas administrativas ya fueron propuestas, como por ejemplo, la creación del Sistema Único de Salud. Sin embargo, en lo que refiere al área de Seguridad Pública, los cambios fueron tímidos y el protagonismo de la intervención pública en la violencia y la criminalidad fue otorgado casi exclusivamente a las policías estatales. Así, la atribución conferida constitucionalmente a la Guardia Municipal fue apenas la de guardia y vigilancia del patrimonio público municipal<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Vale resaltar que la creación de Guardia Municipal es facultativa de cada municipio.

Sin embargo, en la práctica, su actuación se encuentra vinculada a la administración de conflictos en diversas áreas: tránsito, escuelas, medio ambiente, turismo, patrimonio público y comercio informal. De esta forma, interviene en la prevención de conflictos en el espacio público, en la mayoría de los casos, a través de procedimientos no armados<sup>7</sup>.

Nuestra experiencia de trabajo con esa política pública data del año 2002, en el municipio de Niteroi, siendo que posteriormente se extendió a cinco municipios de diferentes regiones del Estado de Río de Janeiro. A través del trabajo realizado, hemos observado que, en la práctica, la actuación de la Guardia Municipal presenta variedades significativas dependiendo de cada municipio. A pesar de ello, se ha destacado un punto común referido a la ausencia de una identidad institucional y profesional bien definida, más allá de una cierta especialización en tareas relativas al llamado orden urbano (Miranda, Mouzinho y Mello, 2003; Mello, 2007). Esta sensación es experimentada por los propios guardias como una tensión entre definirse como una “policía municipal”, o bien como un servicio público encargado de mediar conflictos y de encaminar sus soluciones.

En los diversos cursos de capacitación y grupos focales que realizamos para guardias municipales, tales discusiones –usar o no arma; comportarse como militares o como servidores civiles, por ejemplo– fueron recurrentes. Muchos de ellos también se quejaban de que la capacitación chocaba con las instrucciones que recibían diariamente de sus oficiales superiores. Un punto importante a ser destacado es que raramente las Guardias Municipales son comandadas por guardias, sino que lo son por policías militares o miembros de otras fuerzas de seguridad. De esa forma, es más esperable que se reproduzca un tipo de comportamiento próximo a aquel de la Policía Militar, y es menos probable que se introduzcan estilos propios de lidiar con los problemas. Frecuentemente, los guardias decían que los cursos no deberían ser sólo para ellos, sino, y principalmente, para sus superiores.

La cuestión del uso, o no, de arma de fuego es una de las principales cuestiones que condensa el conflicto sobre la identidad de la Guardia Municipal. Esta atribución es asociada, por un lado, con un discurso que destaca situaciones de riesgo que los guardias viven en la calle, estando expuestos a los mismos peligros que los policías militares (que sí portan arma). Recurrentemente, los guardias vinculaban el hecho de cumplir el servicio en la calle con *“estar ahí disponible ante cualquier acontecimiento”*. *“Todo explota en el guardia municipal”*, nos decía el comandante de la Guardia Municipal de uno de los municipios. Según su percepción, *“la Guardia Municipal es muy utilizada. Para cualquier cosa se llama a la Guardia Municipal; desde el combate al transporte irregular hasta trasladar a personas con problemas mentales”*. En ese municipio, la superposición de funciones entre la Guardia Municipal y la Policía Militar se debía, en parte, a la carencia de funcionarios de esta última y la distancia entre las sedes policiales y el centro de la ciudad. Sin embargo, en otros municipios el mismo problema también fue sugerido por los guardias. *“Uno acaba haciendo policiamiento preventivo, porque está en la calle. Hay un asalto a un banco y el primero que está ahí es el guardia municipal”*, reclamaba un guardia de una ciudad de Gran Río.

<sup>7</sup> Conforme la Ley Federal 10.826/03, en municipios con más de 50.000 habitantes las Guardias Municipales tienen la opción de ser armadas o no. Para aquellos con más de 500.000, los guardias podrán portar armas independiente de estar o no de servicio.

Es interesante notar que la ausencia de arma también es percibida por los guardias como una dificultad para establecer una relación de respeto y de autoridad con la población, o, por lo menos, con aquellos sectores sobre los cuales ejercen algún tipo de vigilancia o control. En el caso de uno de los municipios, esta situación fue afirmada en relación a “jóvenes menores de edad” que fuman en la puerta de la escuela. Incluso el jefe de la Compañía de la Policía Militar del área compartía esa visión y nos decía que en las ocasiones en que hacían la ronda escolar:

*“los guardias municipales, por no estar armados, muchas veces son prepoteados por los jóvenes, mientras que eso no sucede con la Policía Militar. Uno se aproxima y les dice que apaguen el cigarrillo y ‘se larguen de ahí’ y ellos se van enseguida. A pesar de que no es nuestra función, nosotros acabamos ayudando [a la Guardia Municipal] en la ronda escolar”.*

La mezcla y la superposición de funciones entre una y otra institución también abren el camino para la expresión de reclamos por parte de algunos guardias municipales sobre la ausencia de condiciones materiales para actuar efectivamente como policías:

*“Somos como policías, pero sin condiciones. Uno se enfrenta con situaciones sin posibilidad de reaccionar. Si el malandras dispara, ¿qué es lo que podemos hacer? ¿Defendernos con la radio? El policía detiene a alguien y lo lleva a la delegación y registra el hecho, pero el Guardia municipal no tiene esas condiciones. Una vez un colega detuvo a un joven y cuando llegó a la delegación, el delegado le dijo que la obligación del guardia municipal era vigilar vendedores ambulantes. Hasta la Policía Militar nos pregunta: ‘pero ¿qué es lo que hace la Guardia Municipal?’”.*

Junto con la falta de condiciones de seguridad –asociada por los Guardias fundamentalmente a la ausencia de arma–, los dichos de este guardia municipal destacan también que la ausencia de definición de una identidad profesional responde a la poca claridad sobre la función que les fue destinada. Por un lado, el agente se ve obligado a “hacer de todo” (socorrer a alguien, aprehender menores, controlar los pequeños delitos). Pero, por otro lado, esa falta de definición de la función lleva a algunos guardias a “no actuar”, sea por incertidumbre, por temor a ser punido por actuar de forma errada, entre otras razones. Así, en su trabajo cotidiano, los guardias manifiestan verse ante el dilema de “actuar o no actuar”, sin claridad sobre sus obligaciones y teniendo siempre el temor de actuar de modo errado. Al mismo tiempo, esta preocupación se reafirma cuando sienten las críticas de la población que ve, en la falta de reacción ante ciertos acontecimientos, un desempeño poco eficiente.

La falta de definición sobre la función de los guardias municipales fue identificada como un problema que, por un lado, deriva de la ley, pues la Constitución no define las funciones de la Guardia Municipal de forma precisa y, por otro lado, de los responsables políticos que aun hoy no consiguieron dar instrucciones claras sobre el trabajo que debe ser realizado. En el mismo sentido, algunos guardias municipales destacaban la sensación de falta de comprensión y consideración por parte de la población para con el trabajo del Guardia municipal. *“La población exige mucho de los guardias municipales. No tiene consideración con*



*el guardia municipal, le falta el respeto a nuestro trabajo, pero acaba que siempre pide una cosa u otra*”. Así, en la visión de los guardias, al mismo tiempo que la población critica la actuación de los guardias, demanda de ellos todo tipo de intervención frente a los imprevistos de la calle. Sensación esa que refuerza la percepción de ambigüedad sobre su función.

Lo cierto es que, a pesar de no tener una identidad institucional bien definida, hace mucho tiempo que las Guardias Municipales ultrapasaron la función que les fue constitucionalmente atribuida. Así, las Guardias pueden actuar en sus funciones tradicionales (vigilancia de los predios y sitios públicos), como agentes de tránsito (atribución conferida por el código de tránsito brasileño), en el área de defensa civil (prevención o intervención de grandes catástrofes), o de forma complementaria, o en substitución, a la función de policía ostensiva. En uno de los municipios investigados, el propio comandante destacaba el amplio espectro de funciones de la Guardia Municipal:

*“cuidando las fiestas, las peleas en la calle, las peleas a la salida del baile, los padres que golpean a sus hijos, los conflictos en las escuelas, los reclamos sobre la atención en las salas de salud, conflictos con personas que viven en la calle, hurtos en negocios, en fin, cuidando el orden público y dejando de lado el cuidado del patrimonio público, que sería lo propio de la Guardia Municipal”.*

Así, durante nuestra experiencia de investigación, una de las percepciones más destacadas de los guardias municipales sobre su identidad profesional fue aquella vinculada a la importancia del reconocimiento, de la consideración, de la dignidad y del respeto como base de su trabajo. En la visión de ellos, esta sensación de falta de interés con “el guardia municipal” se ve materializada en la falta de buenas condiciones de trabajo. Estas condiciones no sólo fueron identificadas con carencias materiales, sino también con una ausencia de atributos que les permitan asumirse y ser reconocidos a partir de una identidad específica. En una ocasión, un guardia municipal comentaba sobre cómo la falta de uniforme contribuía con la crisis de identidad profesional. Contaba que un día él estaba conversando con el dueño de un quiosco de diarios y una persona le pidió información sobre una revista: *“pensaba que yo trabajaba en el quiosco, pero yo estaba con mi uniforme!”*. En esa época, el uniforme de los guardias de ese municipio era un pantalón azul y una remera blanca. Todas estas situaciones, relatadas por los guardias como pequeñas humillaciones, se suman a la percepción de la ausencia de directrices claras en relación a las obligaciones y responsabilidades del guardia municipal en el desempeño de su función. Contribuyendo, según estos agentes de la seguridad pública municipal, con la falta de motivación para el trabajo.

Para finalizar, si retomamos el espíritu propuesto en los instrumentos normativos relativos a la Guardia Municipal, notamos, por un lado, que la seguridad pública dejó de ser pensada exclusivamente como problema de policía, siendo introducida la discusión sobre ciudadanía, calidad de vida, participación social y desarrollo de tecnologías de prevención de la violencia. Pero, por otro lado, vemos que, en la práctica, en muchos municipios, la discusión sobre si la Guardia Municipal debe, o no, cumplir “funciones de policía”, asumir la identidad de esta corporación, o sustituirla en el mantenimiento del orden público, continúa vigente entre los propios guardias, sus superiores, las autoridades políticas locales y la población. Esa distancia entre la legislación y la orientación para el trabajo cotidiano se ve reforzada por el hecho de que la mayoría de las Guardias Municipales de los municipios del

Estado de Río de Janeiro y, cuando existen, de las secretarías de seguridad pública municipales estén dirigidas por oficiales de la Policía Militar que, consciente o inconscientemente, introducen las prácticas de “combate al delito y a los delincuentes” en sus “comandos”. Se consolida, así, una arraigada vinculación de la seguridad pública local con la represión policial.

Con todo, nos interesa mencionar que la visión del trabajo del guardia municipal como semejante, o tendiente a asemejarse, a la intervención policial no es consensual entre todos los guardias municipales. En las conversaciones con guardias municipales, algunos de ellos manifestaron su disconformidad con una intervención de tipo represiva y militarizada, principalmente en lo que refiere al trabajo con vendedores ambulantes en las calles. Por su parte, también los vendedores ambulantes sujetos al control y, principalmente, a la negociación con los guardias describieron la variedad de actitudes posibles entre diferentes guardias y entre diferentes turnos de trabajo. En palabras de un vendedor que trabaja en las calles de una ciudad del Gran Río:

*“el guardia se siente más humano permitiendo que los ambulantes trabajen, incluso recibiendo dinero para eso. Porque hay guardias que hacen vista grossa y no quieren recibir dinero para hacerlo y otros que no, que prefieren recibir. Yo creo que todos creen que los ambulantes son trabajadores que tienen el derecho de sustentar a sus familias. Pero también están los guardias que están interesados en reprimir con violencia a la actividad de los ambulantes. Es la parte de la Guardia que es más violenta y también más afinada con el discurso de sus comandantes de la Policía Militar. Ellos piensan en los ambulantes como delincuentes”.*

## El Poder Judicial y la Policía Civil - sus relaciones en Río de Janeiro

En el Estado de Río de Janeiro, las actividades de policía ostensiva e investigativa fueron separadas institucionalmente en el inicio de la década de 1980, por decisión del entonces gobernador electo y debido a que la unión de las policías civil y militar bajo una misma dirección estaba causando problemas administrativos para ambas organizaciones derivados de la creciente militarización de la vigilancia policial (Kant de Lima, 1995:15). Desde entonces, cabe a la Policía Militar la prevención y represión de delitos “para el mantenimiento del orden público” y a la policía judicial (Civil) los procesos de investigación para informar al sistema de justicia. Ese modelo de separación de funciones en instituciones diferentes fue consolidado para todos los estados brasileños en la Constitución de 1988. Cabe destacar que uno de los resultados verificados, en general, ha sido la constitución de percepciones y conocimientos distintos sobre la dinámica de la sociedad, no compartidos entre ellas, generando procesos de disputa entre las corporaciones, que no contribuyen para el control preventivo de delitos, faltas o contravenciones, ni para la investigación de aquellos ya cometidos.

Cuando los policías militares intervienen en un acto de *flagrancia* están obligados a conducir a la persona detenida, a la víctima y a los eventuales testigos para la *delegacia* de la Policía Civil, a fin de que ésta dé seguimiento al caso. Además de recibir los casos llevados por la Policía Militar, la policía judicial también recibe las denuncias por parte de particulares que se dirigen a la delegacia para presentar diversas quejas.



Cada *delegacia* tiene un *cartório*<sup>8</sup>, encargado de los más diversos registros, incluyendo los criminales. Ese *cartório* se caracteriza por emitir documentos que poseen fe pública, es decir, valor probatorio indiscutible contra terceros. También emite declaraciones para los ciudadanos necesarias para el ejercicio de varios derechos sociales, como es el caso de los *certificados de vida* para tramitar jubilaciones, *certificados de pobreza* para presentarse en servicios públicos gratuitos, entre otros.

En relación a los registros criminales, los policías deberían registrar todo tipo de denuncia. Sin embargo, como veremos, ese registro depende de una serie de factores y criterios de clasificación de los casos por parte de los policías, no siempre relacionados con la “competencia legal” de actuación policial. Si el caso es registrado, se entra en la etapa de investigación de un hecho, levantando las informaciones (testimonios, pericias) necesarias para el esclarecimiento de la autoría del delito denunciado. Esa investigación se desarrolla en el ámbito del llamado “*inquérito policial*”<sup>9</sup>.

El *inquérito* policial es un procedimiento administrativo –pues, el proceso aun no ingresa en la fase judicial– de carácter sigiloso, desarrollado a rebeldía del acusado y sin derecho a defensa, pues formalmente no hay acusación. Por eso, la etapa del *inquérito* policial es considerada inquisitorial. La policía judicial tiene, inicialmente, un plazo de 30 días para enviar el *inquérito* policial, con los resultados de su investigación al Ministerio Público. Con esos elementos, el Ministerio Público puede presentar la denuncia ante el juez, o bien devolver el *inquérito* al delegado responsable por el mismo para que continúe investigando y produciendo informaciones que permitan establecer la autoría del delito en cuestión<sup>10</sup>. Sucede muchas veces que, al momento de enviar el *inquérito*, la misma policía solicite la extensión del plazo.

La intervención del Ministerio Público demarca el inicio del proceso judicial. Se dice que esa etapa es contradictoria, porque el acusado puede argumentar contra las acusaciones realizadas, posibilidad que no tuvo durante la fase del *inquérito* policial. Es preciso puntuar, sin embargo, que es durante esa primera etapa que se forma la hipótesis de culpabilidad. Esa hipótesis, inscrita en el *inquérito* policial, está entrañada en el expediente judicial y cuenta, como mencionamos, con fe pública, esto es, con presunción de verdad. Se acostumbra a decir, por lo tanto, que la tradición jurídica brasileña es predominantemente *cartorial*. Todo lo que está escrito, conforme las reglas procesales en el ámbito del sistema, se presume verdadero y, como suelen decir los juristas, “*lo que no está en el expediente, no está en el mundo*”.

Una vez que el fiscal presenta la denuncia ante el juez, se procede a juzgar y decidir sobre el caso. Los delitos dolosos contra la vida (homicidio, aborto, infanticidio, inducción al suicidio) presentan un procedimiento específico, siendo juzgados a través de un jurado popular, llamado *Tribunal do Júri* (Figueira, 2007; Moreira Leite, 2006). Los demás delitos son

<sup>8</sup> También mantenemos el término en portugués porque se trata de una institución particular, cuya función principal es certificar, sea de forma pública o privada, una determinada documentación, otorgando a la misma valor de verdad.

<sup>9</sup> Mantenemos la expresión en portugués porque, como se explica en el párrafo siguiente, se trata de un procedimiento administrativo para la investigación policial cuyas características son específicas de la Policía Civil en Brasil. Éste, con excepción de las flagrancias, sólo es instaurado después de diligencias orientadas para la verificación de la procedencia de las informaciones, conforme consta en el Código de Proceso Penal.

<sup>10</sup> Ese movimiento de la delegacia hacia el Ministerio Público y de éste para la delegacia puede suceder innumeradas veces, siendo identificado por los agentes como un “sube y baja” o “va y vuelve”, que puede llegar a la “extinción de la punición” del delito por la prescripción del plazo para presentar la denuncia.

juzgados en las llamadas *varas criminales*, presididas por un juez singular. Como fue mencionado al inicio, a partir de la creación de los *Juzgados Especiales Criminales*, los delitos considerados de “menor potencial ofensivo” son derivados directamente de la *delegacia* para esos juzgados.

### Las reformas en el ámbito policial: el *Programa Delegacia Legal*

En el ámbito del sistema penal aquí descrito fue concebido e implementado, dentro de la estructura de la Policía Civil del Estado de Río de Janeiro, el *Programa Delegacia Legal*. Se trató de una reforma de carácter exclusivamente administrativo, es decir, en el ámbito del poder ejecutivo, sin involucrar al poder judicial. De esa forma, los cambios producidos no influyeron en las funciones judiciales de la policía, sino sólo en su estructura administrativa, organización y procedimientos internos.

Son muchos los cambios que la Policía Civil estadual viene experimentando desde 1998, a partir de este proyecto de reforma. Nos interesa destacar aquí aquellos que, preocupados con la ampliación del acceso a la justicia y los crecientes niveles de desconfianza o descrédito de población en la policía, estuvieron orientados para mejorar la forma y calidad de atención al público. El cambio más visible consistió en la remodelación arquitectónica de las *delegacias*, orientada por principios de funcionalidad, transparencia y conforto al público. Además, fueron incorporados al plantel de la *delegacia* profesionales y pasantes civiles, de carreras como trabajo social, comunicación o psicología. Su función es recibir a las personas en la mesa de entradas, hacer un primer registro del caso y/o orientar al público sobre las diversas informaciones requeridas<sup>11</sup>. El otro aspecto significativo en relación a la atención fue la informatización y padronización del registro de denuncias a partir de categorías únicas y estándar de clasificación de la información. Se esperaba que esta innovación, además de acelerar el tiempo de atención al público, substituyendo las antiguas máquinas de escribir por computadoras, también permitiera la construcción de un banco de datos compartido sobre los hechos delictivos, los posibles autores y los patrones de victimización<sup>12</sup>. Con estos cambios, se pretendía mejorar la calidad del trabajo policial, de la información producida y, principalmente, crear un ambiente propicio para restituir la confianza de la población en la policía, incentivando mayores niveles de notificación de hechos delictivos.

En su implementación, estas innovaciones arquitectónicas y funcionales se desarrollaron en un ambiente de trabajo marcado históricamente por un tratamiento desigual en las formas de administración policial de los conflictos. Sea en relación al perfil socio-económico del barrio de la *delegacia*, sea por la pertenencia social y el estatus moral de las personas involucradas en los conflictos, sea por el tipo de conflicto presentado, es posible verificar formas desiguales de tratamiento de los casos en virtud de un sistema clasificatorio de espa-

<sup>11</sup> En un primer momento, la introducción de esos nuevos actores generó desconfianzas por parte de los policías. Pero, en la medida en que los mismos adquirían y utilizaban categorías y formas de acción propias del medio policial, percibimos que las resistencias disminuyeron.

<sup>12</sup> Después de nueve años y decenas de millones de dólares invertidos, el índice de elucidación de delitos, particularmente de aquellos considerados más graves, tímidamente llega al 2%. Así, la reforma dotó a las delegacias de mayores recursos con foco en la mejora de la atención, apuntando a aumentar el índice de denuncias por parte de la población, pero no necesariamente creando medios para mejorar la investigación policial. Cf <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=323913>

cios, personas y conflictos propio de la policía (Kant de Lima, 1995; Kant de Lima, Pires y Eilbaum, 2007). Una *delegacia* de policía no es, por lo tanto, un lugar donde la atención al público sea operacionalizada de forma rigurosa, como en el ejemplo que inicia este artículo.

En este artículo, nos interesa centrarnos en la clasificación policial en relación a los casos denominados de menor potencial ofensivo, o conflictos menores, y en el consecuente tipo de atención a ellos dispensada. Esa argumentación apunta también a reflexionar sobre los efectos de la introducción de los cambios mencionados en el marco de las prácticas y valores pre-existentes.

No es necesario pasar mucho tiempo en una delegacia para percibir una distinción de los casos que se presentan en dos grandes tipos: los “casos de repercusión” o “relevantes” y los casos menores, conocidos en el medio policial como *“feijoadas”*<sup>13</sup>. Mientras los primeros son considerados parte del “verdadero trabajo policial”, las *“feijoadas”* parecen formar parte de un *mal necesario*; en la representación de los policías, posiblemente, producto de ser *“la única repartición pública que está abierta las veinticuatro horas del día, con lluvia o con sol”*. Esos casos, quizás los más abundantes en términos cuantitativos, disputan la disponibilidad de tiempo y de recursos que podrían ser destinados para la resolución de “casos de repercusión” o “relevantes”. Son esos los casos que serán derivados al ámbito judicial. Así, la relevancia otorgada a los mismos evidencia la ambigüedad de los servicios públicos *cartoriales* presentes en la *delegacia* de policía con la noción de una institución pensada a partir de la noción de servicio público al ciudadano.

En ese contexto, las prácticas policiales se inclinan a proceder de acuerdo a una economía volcada a los *“delitos de verdad”*. Los casos “de verdad”, de “repercusión”, los que tienen relevancia, envuelven homicidios, secuestros, robos, hurtos, robos de carga, tráfico de drogas, entre otros. Son considerados tan importantes que, incluso, demandaron la creación de *delegacias* especializadas para cuidar de cada uno de ellos<sup>14</sup>. De esa forma, entre los “delitos de verdad” o de “relevancia”, están aquellos que tienen más relevancia todavía, dependiendo de quién comete el delito o contra quién fue cometido. Son casos, por lo tanto, remitidos de las *delegacias* de distrito para esas unidades especializadas que se destinan a los “casos de repercusión”. Son los casos que tienen fuerte impacto sobre la sociedad, sobretodo, a través de los medios de comunicación, que, a su vez, presionan al gobierno estadual, de quien depende la Policía Civil. Requieren, por lo tanto, esmero en la elaboración de *inquéritos* que permitan la denuncia por el Ministerio Público y el posterior juicio por el poder judicial.

Las *“feijoadas”*, en cambio, se representan como los casos que *“no quiere nadie”*, aquellos *“ilícitos penales de baja peligrosidad, que afectan a la sociedad, pues hacen desperdiciar tiempo y dinero de los cofres públicos”*. O, de forma más enfática, *“todo lo que no sirve de nada, hechos sin pies y sin cabeza”*. De aquí, uno de los sentidos de la denominación policial, pues la *feijoadada* brasileña incluye en su cocción diversas partes de carne de cerdo –oreja, rabo, pie, costilla–, todas juntas, mezcladas y revueltas. Son así clasificadas, por ejemplo, las peleas entre marido y mujer, peleas entre vecinos, peleas provenientes de relaciones laborales, entre prostitutas, entre otros.

<sup>13</sup> Para una discusión más detallada, ver también Giuliane, 2008.

<sup>14</sup> Entre otras, fueron creadas la Delegacia Anti-Secuestro, de Homicidios, de Robos y Hurtos de Automóviles, de Represión a Crímenes de Informática, de Combate a las Drogas. Ver también do Nascimento, 2008.

Si “nadie quiere” esos casos, ¿qué es lo que sucede cuando esas demandas llegan a la *delegacia*? En general, un sentimiento de irritación invade a los policías que deben atenderlas, sea que lleguen por intermedio de policías militares o de guardias municipales, en el caso de flagrancias, sea directamente a través del denunciante. Esa, de hecho, es una de las razones de los conflictos existentes entre policías de las dos corporaciones policiales y, que gradualmente, involucran también a los agentes municipales. De parte de los policías civiles porque, en su opinión, esos conflictos podrían ser directamente administrados en la calle, sin necesidad de llevarlos a la *delegacia*. De parte de los policías militares y guardias municipales porque, como la atención a este tipo de casos no es considerada como una prioridad en el trabajo policial, es común que tanto las partes, como los agentes que condujeron el caso, tengan que esperar en la *delegacia* por un tiempo prolongado. Este aspecto, que resulta en una pérdida de tiempo para todos los involucrados, tiene consecuencias mayores para los agentes de seguridad ya que muchas veces ellos son reprendidos por sus superiores por no estar cumpliendo sus funciones de patrullaje en la calle. No es causalidad, por lo tanto, que policías militares y guardias también se preocupen en no “llevar feijoada” a las *delegacias*. De esta forma la lógica de desmerecimiento de casos de *feijoada*, por parte de policías civiles, se reproduce entre los policías militares, concentrados en el “combate” al tráfico de drogas en las favelas y entre los guardias municipales que, cuales guerreros del asfalto, cada día más eligen su blanco en el “combate contra el comercio ilegal” o “contra el transporte alternativo ilegal”.

Cuando una *feijoada* no pudo ser evitada y efectivamente llega a una *delegacia*, se inicia, por parte del policía que atiende dicha situación, una ceremonia, que, al tiempo que presenta gestos, símbolos y lenguaje comunes y recurrentes, se puede configurar en diferentes formas. El objetivo principal de esa ceremonia, y para la cual son dedicados todos los instrumentos argumentativos por parte del policía responsable, es evitar realizar su registro. Esta iniciativa se denomina, en la jerga policial, como “*bico*”<sup>15</sup>. En el caso de las *delegacias* legales, incluso, es común que los empleados no-policías, que son los primeros en recibir al público en la mesa de entradas, ya estén entrenados para actuar conforme esa lógica, seleccionando los casos y “*bicando*” ellos mismos. Así, sólo derivan a los inspectores de policía las situaciones de este tipo que no pudieron evitar, sea por la insistencia del denunciante, sea porque se trata de casos más complejos.

Según el caso, el “*bico*” puede tomar direcciones distintas: el caso puede no ser registrado bajo la argumentación de que no se trata de un ilícito penal; el hecho también puede no registrarse alegándose que la denuncia debe ser presentada en la *delegacia* de otra circunscripción, mientras otros casos más complejos son destinados a un policía con mayor experiencia para que, a través de técnicas de convencimiento – “*una buena labia*” – intente “*dar bico*”.

Un episodio puede ayudar a entender este último procedimiento. En una *delegacia* de la zona norte de Río un hombre relató para el policía que había descubierto que su mujer lo estaba traicionando. Ante tal descubrimiento, dijo haber llamado a la mujer del amante de su esposa y haberle contado todo. La consecuencia fue que el amante de su esposa lo llamó amenazándolo de muerte. Él habría replicado la amenaza diciendo “bala que rebota no duele”. Al otro día, contó que una persona, identificada como policía, lo había llamado para interpelarlo sobre lo que estaba sucediendo. Afirmó haber ido a la *delegacia* para registrar una queja por amenazas, pues se había quedado con miedo de las llamadas telefónicas.

<sup>15</sup> Esta categoría policial alude al puntapié de un jugador de fútbol que hace que la pelota vaya en dirección incierta.

Luego de escuchar el relato, el inspector le dijo que, como él había replicado la amenaza, tendría que ingresar en el registro como *víctima*, pero también como *autor*. Y esa situación iría a quedar en sus antecedentes, pudiendo perjudicarlo en el futuro. Según el policía, no había pruebas de la traición conyugal y la mujer podría procesarlo por *calumnia*, situación que él debería indemnizar. El hombre acabó concordando con los argumentos del policía y se fue de la *delegacia* sin, finalmente, registrar la denuncia.

Los datos policiales que deberían constituir el *inquérito* policial, o al menos la denuncia del hecho, son movilizados, en este ejemplo, a favor de una economía policial que desmerece el registro de conflictos considerados “menores”. El argumento policial se centra en que la denuncia de la primera amenaza conllevaría el riesgo de verse involucrado como autor por una segunda amenaza. El registro de la denuncia es presentado así como un prejuicio para su víctima, como algo que puede volverse contra ella e, incluso, perjudicarla. Uno de los resultados de ese movimiento argumentativo y de ese trabajo de convencimiento del denunciante es que el policía realiza su trabajo desde el escritorio de la *delegacia*, sin que ninguna actividad de investigación sea realizada para informarse sobre la ocurrencia de los hechos relatados.

Ello no quiere decir que la policía civil evite registrar o investigar todas las situaciones de *feijoadada*. Muchas veces, aunque no haya realizado el registro de la denuncia, realiza ciertas tareas de investigación. Otras veces procede a su registro formal. Esa actitud, sin embargo, no es ajena a la economía policial mencionada y puede depender en gran medida de quién presente el conflicto y cómo los policías representen las relaciones sociales involucradas para su posible provecho.

Era de noche y entró en una *delegacia* de la zona sur de Río un señor que, después de dar las buenas noches, advirtió que quería hablar con el *delegado*. La empleada le pidió el documento personal y que le contara de qué se trataba el hecho que quería denunciar. El hombre insistió en que quería hablar con el *delegado*, pasándole una credencial del poder judicial. La empleada registró sus datos en la computadora y le pidió que aguardara. Pasados algunos minutos, un inspector fue a atenderlo. El señor volvió a afirmar que sólo hablaría con el *delegado*. El inspector le pidió que esperara, pues el titular estaba ocupado. Pasó bastante tiempo. Mientras el inspector esperaba en su mesa, comentó que el señor se mostraba muy prepotente para ser oficial de justicia. Ante ese comentario, la empleada aclaró que no se trataba de un oficial de justicia, sino de un juez. Cuando el policía confirmó esa información, su actitud cambió por completo. Inmediatamente se acercó al hombre y procuró saber cuál era la denuncia, para “agilizar” el servicio. El hombre contó que el día anterior su sobrina fue hasta la *delegacia* para denunciar que su empleada doméstica le habría *hurtado* una joya. El problema era que el policía que la había atendido no había registrado la denuncia porque, según argumentó, no había pruebas contra la empleada, ni factura fiscal de la joya. El inspector, primero, le pidió disculpas por la falta de atención de la empleada de la mesa de entradas y dijo que iría a hablar con el *delegado* para encaminar su situación. Luego de algunos minutos, el juez y su sobrina, que ya había llegado a la *delegacia*, fueron llamados al despacho del *delegado*. Éste le pidió a otro policía que registrara el hecho. Cuando ya se habían retirado, el policía que los atendió comentó que él generalmente no hace ese tipo de registros, porque, al final, él era responsable por otro tipo de servicio. Sin embargo, como el juez era, por casualidad, titular de la comarca donde el *delegado* tenía una casa de playa: “*Tuvimos que agilizar la atención del caso, porque una mano lava la otra. Si un día el delegado precisa de algún favorcito por allá, ya sabe a quien recurrir*”.

Las situaciones que son definidas como *delito* por los policías dependen mucho menos de la clasificación legal del Código Penal, y mucho más de las características personales y sociales de “quien” reclama y contra “quien” se reclama. Son esos elementos junto con su lógica de administración del tiempo y de los recursos –resguardados para los llamados “delitos de verdad” –, los que son considerados para la activación –o no– de la lógica del “*bico*”, de forma de mediar conflictos de acuerdo con lo que Kant de Lima (1995), en su etnografía sobre la Policía Civil del Estado de Río de Janeiro, denominó “ética policial”. La observación y comprensión de esa ética ha demostrado que ciertos modos de acción, por parte de los policías civiles del Estado de Río que, según una primera interpretación, pueden ser vistos como una desobediencia sistemática de los preceptos legales, forman parte de un conjunto de reglas y prácticas que sirven como fundamento para el ejercicio de una interpretación autónoma de ley y como tal imprimen a su aplicación una característica peculiar, propia de las prácticas policiales (1995:65)<sup>16</sup>.

A su vez, la creación de los JECrims instauró una nueva instancia de administración de casos considerados *menores*, como amenazas, conflictos conyugales o familiares, que permite que sean derivados para allí sin mayores costos para la economía policial mencionada. La cuestión que se plantea es verificar cómo, en el interior de esa instancia “innovadora” se administran esos conflictos sociales.

### Las reformas en el ámbito judicial: la creación de los JECrims

Como vimos hasta aquí, policías civiles y militares y guardias municipales temen el contacto con la “*feijoadada*”, por considerarlas como conflictos menores que acarrear un arduo trabajo de negociación, no merecedor de su intervención. *Los Juzgados Especiales Criminales* fueron destinados justamente a recibir y contemplar los casos considerados de “bajo potencial ofensivo”<sup>17</sup>. De hecho, recibir esos casos es lo que consagró la existencia de tal institución. Según Kant de Lima, Amorim y Burgos (2003), la creación de estas agencias buscó asentar una nueva concepción de prestación de justicia en Brasil, orientada de acuerdo con los principios de *oralidad*, *informalidad*, *economía procesal*, *celeridad*, buscando la *conciliación* entre las partes y la *transacción penal* con el acusado. De esa forma, se perseguiría, por un lado, la reparación de los daños sufridos por la víctima y, por el otro, la aplicación de penas no privativas de la libertad. En este contexto, las causas serían mediadas o juzgadas observando la equidad entre las partes. En su formulación inicial esta medida se constituyó como una gran novedad en el sistema judicial brasileño. Sin embargo, un análisis de la dinámica de los procesos en su interior, considerando los trámites previstos, las interacciones entre los actores y los resultados producidos por los agentes, nos permite levantar una serie de preguntas sobre el lugar dado a la naturaleza del conflicto, así como sobre las lógicas de su administración.

<sup>16</sup> Como bien continúa señalando Kant de Lima, ello no quiere decir que la referida ética policial sea homogénea al interior de la policía, pero sí que sirve como un recurso de identificación, tanto al interior de la misma, como externamente en relación al poder judicial y a la sociedad en general (1995:66).

<sup>17</sup> Según la Ley 9.099/95, alterada por la Ley 10.259/2001, se trata de casos con penas de reclusión de hasta dos años. Inicialmente, los JECrims fueron mayoritariamente ocupados por casos de violencia doméstica, que anteriormente eran administrados en las delegacias y, posteriormente, también por aquellos casos que involucran consumidores de drogas.



Una de las mayores novedades de los juzgados reside en los dispositivos legales que ellos introdujeron en el sistema judicial brasileño: la *transacción penal* y la *suspensión del juicio a prueba*<sup>18</sup>. Ello porque los mismos estarían introduciendo una acción despenalizadora, por implicar medidas alternativas a la acción penal. Esto es, la *transacción penal* y de la *suspensión del juicio a prueba* son considerados despenalizadores, no sólo porque no permiten la imposición de la pena de prisión, sino porque además evitan el desarrollo del propio proceso penal que, incluso, puede llevar a la prisión, en los casos de condena.

Ambos dispositivos son accionados en una secuencia progresiva de sesiones, en las que se intenta, teóricamente, la negociación entre las partes. La primera de ellas se denomina *audiencia de conciliación*. Si, durante ella, no es posible la *composición* entre las partes, siempre sugerida por el conciliador que dirige la audiencia, se pasa a la etapa siguiente: la *audiencia de instrucción y juicio*. Ésta ya involucra la participación de un juez, quien, antes de proceder a un juicio definitivo, debe intentar una vez más la *composición* entre los involucrados.

Estos dispositivos también son comprendidos como innovadores por ser extraños a nuestra tradición jurídica –inspirada en la *Civil Law*– en la que, para los delitos de acción pública, se establece el principio de obligatoriedad, que establece que el estado debe perseguir e investigar a todos los delitos sobre los cuales toma conocimiento siempre que no dependan de la iniciativa privada de la víctima<sup>19</sup>. Ese principio obliga al Estado a denunciar, procesar y, eventualmente, punir a los acusados, no admitiendo ningún tipo de negociación respecto de la culpa. Al permitir que el Ministerio Público negocie una propuesta de medida alternativa al proceso penal, el JECrim crea la posibilidad de que, por un lado, el “autor del hecho” declina de su derecho constitucional de *plena defensa*. Y, por otro lado, de que el Estado declina del *debido proceso penal*, esto es, de su obligación de iniciar el procedimiento judicial cuando hay indicios de que un delito fue cometido y en el que se presume su autoría<sup>20</sup>.

No obstante, hay controversias. Parte de la doctrina jurídica entiende que la culpa puede ser negociada en el JECrim, a través de propuestas basadas en los dispositivos creados. Otra parte afirma que la culpa no es blanco de negociación en el JECrim y que lo que se negocia son las penas ofrecidas. Así, el individuo que acepta una pena más leve, también acepta todas las acusaciones que se realizaron contra él. El problema es que no siempre se le informa al “autor del hecho”, de forma explícita y clara, que cuando él acepta la *transacción penal*, al tiempo que evita el proceso y la pena de prisión, también está asumiendo su culpa en el hecho<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Arts. 76 y 89 respectivamente de la Ley 9099/95.

<sup>19</sup> En ese sentido se opone al principio de oportunidad, según el cual el estado, a través de las autoridades competentes (por ejemplo, el Ministerio Público o la Policía), tiene la atribución para discernir cuáles delitos deben ser perseguidos y cuáles no. De esa forma, se reconoce, legalmente, que no todas las situaciones delictivas deben y pueden ser investigadas.

<sup>20</sup> Para una discusión más profunda sobre el derecho de amplia defensa, debido proceso legal y cuestiones relacionadas, ver Amorim et al 2003, Kant de Lima 1989, 1995 y 1999 y Ferreira, 2003.

<sup>21</sup> Barros Fernández (2003:137) resalta que, en las audiencias en JECrim de Río de Janeiro, asistidas por él, sea como operador o como investigador, incluso en aquellas que contaban con la presencia del juez, del fiscal, de la víctima, del supuesto autor de hecho y de su defensor, en ningún momento le era manifestado claramente al acusado, sea por el juez, por el fiscal o por su defensor, que, con la aceptación del acuerdo, estaba declinando de su derecho a un debido proceso legal. Así, según Barros Fernández, “los procedimientos observados en muchas audiencias y los diversos testimonios informales, indican que el supuesto autor del hecho acepta una pena restrictiva de derechos, no porque se considere culpable, y sí porque desea librarse del proceso” (2003:137). Ahora, cabe señalar que la doctrina jurídica está dividida en la opinión sobre si, con la aceptación de la transacción penal, se está asumiendo la culpa, o no, en el proceso, pues algunos sostienen que sin proceso penal no existe acusación ni, por lo tanto, definición del culpabilidad, sino apenas la interrupción del proceso justamente para no ser acusado y procesado penalmente (Barros Fernández, 2003:139).

En las *audiencias de conciliación* que anteceden a las *audiencias* con los jueces, el conciliador acostumbra a iniciar su intervención diciendo que, en aquella audiencia, “no se entra en el mérito de la cuestión”; no se busca lo que llevó a las partes a ir hasta la delegacia a registrar el hecho, o incluso lo que las llevó hasta el juzgado. “*Estamos aquí para resolver*”, dicen muchos.

Esa lógica de resolución sigue en gran medida la que podemos percibir en el siguiente caso que involucró a dos hombres que se habían agredido. Cuando el conciliador preguntó a la *víctima*, un señor mayor, si había posibilidad de conciliación, en lugar de responder directamente a la pregunta, la víctima comenzó a contar lo que había sucedido. Según él, al quejarse con el chofer del ómnibus, “*autor del hecho*”, éste lo agredió. El conciliador interrumpió a la víctima, diciendo que lo que interesaba era si el aceptaría o no la conciliación. El señor mayor continuó su relato, diciendo que “*nunca nadie lo había hecho sangrar*”. El conciliador insistió, interrumpiéndolo nuevamente, con que “*el mérito del acontecimiento no importaba, pues en aquel momento no se juzgaría a nadie, no se vería quién estaba correcto y quién no*”. Tras esa insistencia, el señor no aceptó hacer la conciliación. El funcionario intentó hacer una *composición civil*, en la que el “*autor del hecho*” debería pagar un cierto valor monetario, a fin de resarcir posibles daños sufridos por la víctima. Ante esa propuesta, fue el “*autor del hecho*” quien no aceptó la composición, diciendo que estaba “*con la conciencia limpia*” porque no habría agredido a nadie. Como los dos señores no llegaron a un acuerdo, el conciliador informó que el caso pasaría al Ministerio Público. Las partes tendrían hasta cinco días para presentar posibles testigos para la *audiencia de instrucción y juicio*.

En todos los casos, la primera pregunta del conciliador es si la víctima desea proseguir “con el caso”. Cuando la respuesta es negativa, el caso es inmediatamente archivado y, junto a él, la posibilidad de resarcir el daño que el denunciante habría sufrido. Cuando la víctima afirma, en cambio, que quiere seguir con el caso, el conciliador, una vez más, intenta convencerla para que desista del proceso. La mayoría de las veces utiliza frases de impacto o, como acostumbran a decir, “*apelan a las emociones*”, en especial en los casos que involucran personas de una misma familia. “*Usted quiere procesar a sus familiares? Ellos no son marginales*”; “*Ustedes son familiares, vamos a terminar con esto, los familiares no se tienen que pelear*”. En un tercer momento, si el conciliador no obtuvo éxito en la desistencia de la víctima, propone la transacción penal para el “*autor del hecho*”. En la mayoría de los casos acompañados, éste acepta la transacción, decisión tal vez favorecida por el hecho de que no le es aclarado que le quedará un antecedente en el registro penal, pues, como mencionamos, al aceptar la transacción reconoce su autoría en el hecho.

Así, lo que de hecho se verifica es que, en la *audiencia de conciliación*, pocas veces hay *conciliación*. Es decir, si bien la ley no define ni explícita un concepto u objetivo claro de la conciliación por ella estipulada, lo que sucede, en la práctica, es la imposición de una conciliación donde las partes no conversan entre sí, ni tienen la oportunidad de relatar qué sucedió y, menos aún, expresar qué condiciones podrían compensar o restituir los daños sufridos y causados. Era común observar las insistentes y frustradas tentativas, sea de la víctima o del supuesto autor, por narrar no sólo el hecho denunciado, sino también las sensaciones vivenciadas por causa del mismo, como si ese relato por sí mismo formara parte de la restitución de un derecho o, al menos, del reconocimiento y la dignidad dañada (Cardoso de Oliveira, 2002). El papel de la víctima se restringe a aceptar la renuncia del proceso y el del “*autor del hecho*” a aceptar la *transacción penal* propuesta. La oportunidad de discutir y

llegar a un acuerdo *entre* las partes no está disponible, pues, como señala Amorim (no prelo), “la conciliación entre las partes ganó, en los JECrim, un formato automatizado, dirigida por los conciliadores que, casi siempre, se dirigían a las partes para llegar a acuerdos, más interesantes para la economía procesal que para las partes en conflicto. Con eso, parte significativa de lo que estaba siendo mediado consistía en obstaculizar el acceso al proceso judicial, entendido como la fase de Instrucción y Juicio, conducida por los jueces”. Así, cualquier tipo de desistencia de la acción por parte de la víctima era rápidamente aceptada por el conciliador y registrada como “conciliación” en las estadísticas de los Juzgados Criminales.

Hay también otras situaciones en que el “autor del hecho” rechaza la *transacción penal*. El conciliador intenta, nuevamente a través de ciertas frases que puedan causar impacto, removerlo de su posición: “*Usted es una persona de bien, vamos a cerrar eso ahora y queda todo resuelto*”. La *transacción penal* suele ser explicada para el “autor del hecho” como un beneficio, una oportunidad que se le ofrece para no ser condenado. A pesar de ello, muchas veces tales transacciones son, de hecho, visualizadas como una condena, pues, aunque no vayan a la cárcel, se imponen obligaciones tales como pagar canastas básicas (o salarios mínimos), asistir a sesiones de la Asociación Narcóticos Anónimos en los casos por consumo de drogas<sup>22</sup>, prestar servicios comunitarios, entre otras. El “autor del hecho” –ni tampoco la víctima– deciden sobre esas alternativas, sino que éstas son decididas e impuestas por los funcionarios, de acuerdo con las experiencias y costumbres de cada juzgado<sup>23</sup>. Predomina también en estas situaciones un saber ajeno a las personas y a los conflictos, a partir del cual los funcionarios, orientados por una lógica burocrática devotada a la economía procesal y a la producción de estadísticas de “eficiencia”, sugieren lo que se debe hacer, en detrimento de las sensibilidades de los involucrados en la situación que dio origen al proceso.

Cuando el caso avanza a las etapas siguientes, esto es, cuando no fue alcanzada la *conciliación*, se pueden percibir situaciones en las que la misma lógica de administración de justicia está presente. Frecuentemente, también en esas etapas sucesivas se evidencia una serie de aspectos que revelan las precariedades materiales del sistema –falta de abogados defensores, por ejemplo–, así como la predominancia de una tendencia normativista, contraria a la lógica de la composición penal.

Estos elementos pueden observarse en la *audiencia de instrucción y juicio* de un caso de *amenazas* entre marido y mujer. Si bien el hombre alegaba no haber amenazado a su mujer, en el juzgado que tramitaba el caso, era común que su titular intentara resolver los asuntos que envolvían un vínculo conyugal preguntando sobre la relación más que sobre los “hechos”. La pregunta crucial era, casi siempre, si la relación ya había terminado. Si la respuesta era positiva, como en el caso en cuestión, procuraba convencer a las partes para que desistieran de la causa. Sin embargo, la víctima de este caso no quiso archivar la causa. De esa forma, el juez también insistió en intentar resolver la división de bienes del matrimonio, dejando de lado la supuesta amenaza. Frente a esa iniciativa, la mujer concordó con la acti-

<sup>22</sup> Artículo 16 del código penal.

<sup>23</sup> La ley 9.099/95 no define las penas posibles, sino que establece la adopción de “medidas alternativas”. Algunos JECrim tienen convenios con organizaciones sociales para derivar a las partes para tratamiento, asistencia u orientación. Otros priorizan penas pecuniarias como multas o pago de canastas familiares.

tud del juez, pero el hombre no. Éste decía que “*eso nosotros lo resolvemos en el juzgado de familia*”.

Durante el transcurrir de la audiencia, el juez otorgaba libremente el uso de la palabra a la mujer y al hombre, antes casados. A una cierta altura, como las palabras se fueron poniendo cada vez más ásperas, el juez consideró que las partes se estaban excediendo. A partir de ahí, decidió que no resolvería el problema de la división de bienes. Como entonces la mujer insistía en seguir con la causa, el juez propuso la *transacción penal* para el supuesto *autor*. Éste no aceptó, pues entendía que, aceptando la *transacción*, estaría asumiendo su culpa. Y, según él, era inocente de la acusación de amenaza y, aún más, tenía cómo probar su inocencia. El juez pidió que él conversara con el defensor público y después retornara a la sala de audiencias.

Una vez reunidos nuevamente, el defensor le dijo al juez que el hombre era determinante en su decisión de no aceptar la transacción. Ante la insistencia del juez, el hombre comenzó a llorar, afirmando que todo lo que la mujer decía era mentira y podía probar su inocencia. Finalmente, el juez argumentó que si diera continuidad a la causa, el hombre acabaría juzgado por el derecho penal, cuando el caso era fruto de la separación conyugal y, por lo tanto, debía ser resuelta por el juzgado de familia:

*“[Si la causa penal, continúa,] yo escucharé a todo el mundo, a usted, a la víctima, a los testigos. Usted no precisa pasar por eso; usted es una persona de bien, sin antecedentes en la policía. Si usted sigue con esto, el Estado tiene todo un aparato para acabar con el acusado. El proceso penal sirve para delincuentes; usted no es delincuente, es una persona de bien. Es un riesgo muy grande que usted corra”. El juez todavía dijo: “si usted quiere seguir, espero que salga de aquí tranquilo, porque yo me voy a quedar tranquilo, porque le expliqué todo, mi conciencia va a estar tranquila absolviendo o condenando”.*

Terminado ese discurso, el juez propuso nuevamente la *transacción penal*. El hombre se mantuvo irreductible y, así, fue “condenado” a pagar una canasta básica en el valor de 200 *reales*<sup>24</sup>, paga en cuatro cuotas de 50 *reales* cada una. Ahora, la insistencia del juez en cerrar el caso a partir de la aceptación de la transacción penal, así como una actitud semejante por parte de los conciliadores cuando la composición falla, puede ser visualizada como una forma judicial de “*bicar*” casos que son representados más como problemas de familia, conyugales o personales, que como delitos. La cuestión es que cuando, como en el caso narrado, las propuestas de encaminar la situación para otra agencia judicial o estatal fracasan, en la visión de las autoridades, la transacción penal aparece como la mejor opción. A pesar de que esta alternativa sea considerada como *despenalizadora*, lo cierto es que, para las personas involucradas, ella no sólo envuelve un castigo, sino también el registro de un antecedente penal. Por último, también es interesante resaltar que, bajo una lógica semejante a aquella descrita en la administración de conflictos en las *delegacias*, la intención de las víctimas y/o posibles autores de un delito en dar seguimiento judicial a sus causas es obstaculizada con argumentos que enfatizan los eventuales agravios y prejuicios que dicha decisión podrá acarrearles. Insistir con ser denunciante de una amenaza, en el discurso del inspector de

<sup>24</sup> Equivale al valor aproximado de 360 pesos argentinos. N.T.

policía ya mencionado, puede conllevar el riesgo de convertirse en autor de otra amenaza, revertiendo la posición de víctima por la de acusado. En el discurso del juez, similarmente, seguir con el proceso, puede llevar al supuesto autor a ser tratado como un delincuente, cuando en verdad se trata de “una persona de bien”. El proceso, así, antes que un derecho del acusado para demostrar su inocencia o ser juzgado con las debidas garantías, es visualizado –e, incluso, presentado por los funcionarios ante las personas involucradas– como algo que puede tornarse en contra de ellas, sea por revertir su “buena reputación”, sea por las complicaciones que el mismo conlleva<sup>25</sup>.

En lo relativo a las debilidades estructurales aludidas por los funcionarios, es importante considerar que en la mayoría de los casos las personas involucradas son “escuchadas” por el juez sin la presencia de un defensor, o incluso de la fiscalía. Es común que ambos funcionarios figuren en las actas, sin que ello signifique que hayan presenciado la audiencia, sino apenas que firmaron el acta cuando la audiencia ya terminó. El argumento para que ello suceda de esa forma refiere precisamente a la “sobrecarga” de trabajo, que obligaría a los agentes a “desdoblarse” en muchas situaciones. Ante ese estado de cosas, también es común que estudiantes de derecho que deambulan por los espacios del JECrim sean llamados como “representantes” de las partes. Así, mientras ellos adquieren experiencia, las partes contarían con algún tipo de asesoramiento. De la misma forma, puede suceder que un abogado que esté acompañando a su cliente sea “invitado” a “representar” a alguien sin defensor. Esta situación conlleva a que, muchas veces, personas imputadas acaben siendo perjudicadas en su derecho de contar con asesoramiento jurídico y, por lo tanto, de una defensa apropiada. Falta que, a su vez, puede llevarlas a optar por la transacción y ser, así, perjudicadas en el futuro.

Fue el caso de un joven involucrado como autor en un caso de *lesión corporal culposa*, en un accidente de tránsito. Como, en una causa anterior, este joven ya había sido *beneficiado* con una *transacción penal*, en esta nueva causa no le fue ofrecida esa opción. En cambio, el “autor” sí tendría derecho a la suspensión del juicio a prueba. En la audiencia, el joven manifestó su preocupación porque recientemente había sido aprobado en el concurso público para la Policía Civil e ignoraba si su situación judicial lo perjudicaría. Efectivamente, recién ese día, en ocasión de la audiencia, descubrió que el hecho de haber aceptado la transacción en la primera causa por “apología del delito” le había valido un registro de antecedentes penales.

El tiempo en el que los “antecedentes penales” constan en el prontuario de un “autor” varía de acuerdo con el tiempo de cumplimiento de la transacción penal y con el tiempo que el “autor” lleve para cumplirlo. En una entrevista, una defensora explicaba que:

*“Hasta el cumplimiento de la transacción penal por parte del ‘autor de un hecho’, la extinción de la punibilidad depende. Por ejemplo: usted vino hoy para una audiencia preliminar y su delito fue practicado a fines de noviembre. Usted*

<sup>25</sup> Diferentemente del sistema judicial norteamericano, en que el proceso es visto como un derecho de los ciudadanos para demostrar su inocencia, motivo por el cual apenas aquellos que se declaran “no culpables” (not guilty) son sometidos a juicio (trial by jury), en Brasil, la instancia del juicio por jurados (Tribunal do Júri) “es la culminación de varios procedimientos en que el acusado fue progresiva y sistemáticamente indiciado en la policía, denunciado e indiciado en el proceso judicial, decidiéndose finalmente pronunciarlo e inscribir su nombre en el ‘rol de los culpables’. La presunción oficiosa, por lo tanto, es de culpa y no de inocencia” (Kant de Lima, 2008:184).

*vino hoy a la audiencia preliminar [primera quincena del mes de febrero], aceptó la transacción penal, pagó la canasta básica e inmediatamente entregó su comprobante. A la semana, el juez hace la sentencia extinguiendo la causa y determinando la baja en el cartório distribuidor y en el IFP [Instituto Felix Pacheco]<sup>26</sup>. Entonces, usted en tres meses no queda con su nombre sucio. Ahora, en el caso de la suspensión del juicio a prueba y de aquel que acepta la prestación de servicio a la comunidad, mientras él no cumpla con la prestación el nombre queda sucio”.*

También en ese aspecto la posibilidad de contar con asistencia jurídica resulta fundamental, pues el tipo de *transacción penal* aceptada determinará, según la defensora, el período de tiempo en que los antecedentes penales quedarán registrados. Contando con esas informaciones, por ejemplo, puede ser más favorable, para quien tenga esa opción, pagar un cierto valor en canastas básicas, que prestar servicios comunitarios. Pero ese no fue el caso del joven aprobado en el concurso para la Policía, ya que en ningún momento fue informado sobre esas opciones.

La falta de asistencia disponible también redundó en que el público del sistema –sean imputados, sean víctimas– circulen entre agencias –de la *delegacia* a los juzgados, por ejemplo– y entre las etapas de un proceso sin orientaciones claras. Situación que puede llevar a consolidar un fuerte sentimiento de falta de respeto por parte de los agentes públicos. Sino que lo diga una empleada doméstica que había registrado una queja contra su ex-empleadora, afirmando que ésta había ido a una tarotista que le habría dicho que la empleada le había robado dinero. La empleada fue a la *Delegacia* Especial de Atención a la Mujer, donde registró la denuncia bajo el delito de *calumnia*. Cerca de un año y seis meses después, en la audiencia en el JECrim, la conciliadora informó a la víctima que el delito de calumnia había prescrito. En esa ocasión fue explicado para la empleada que ella debería haber comparecido, como máximo, seis meses después de presentada la denuncia para que la acusación quedara formalizada. Como la empleada no había comparecido dentro de ese plazo, la conciliadora “no podía hacer nada más”. La víctima reaccionó indignada, reclamando “para qué entonces me llamaron aquí?!”. La conciliadora respondió que “el error fue en la delegacia, es allí que deberían haberle informado”. Después de un año y medio del hecho y de haber recorrido *delegacias* y juzgados, la empleada regresó a su casa, sin ningún tipo de restitución de su derecho.

La importancia de informaciones y orientaciones públicas y disponibles para todos por igual se evidencia también al observar el desarrollo de casos semejantes del punto de vista del tipo legal, pero diferentes en relación a la posición social y/o profesional de las personas involucradas. En ese sentido, la información deficitaria –o la falta total de ella– otorgada a la empleada doméstica contrasta con el desarrollo de otra denuncia por *calumnias* presentada por un camarista contra un abogado. Este último habría divulgado entre funcionarios y órganos del poder judicial un e-mail afirmando que el magistrado estaría involucrado en

<sup>26</sup> El Instituto Felix Pacheco es el órgano de la Policía Civil del Estado de Río de Janeiro destinado a planificar, dirigir y ejecutar actividades inherentes a los datos de la criminalidad en el estado, informando a las autoridades policiales y judiciales. Es responsable por la confección y emisión de cédulas de identidad, certificados de antecedentes penales, pericias papiloscópicas y otros documentos relativos a la identificación personal. Fue creado en 1902 y debe su nombre al introductor en Brasil de la Dactiloscopia.



“corrupción de primer grado”. En la audiencia, el abogado hacía varias preguntas, mientras el camarista ponía cara de no creer en lo que estaba escuchando. La abogada del camarista, en varios momentos, parecía ni siquiera prestar atención al abogado, optando por jugar con su celular.

Ahora bien, después de oír a tres testigos, el fiscal percibió que se trataba de un delito de *calumnias e injurias* contra un funcionario público, delito que prevé una pena mayor a dos años. Así, alegó que el caso debería ser tramitado en la justicia común, y no en el JECrim<sup>27</sup>. La jueza comenzó a dictar el *pronunciamiento* del Ministerio Público. Antes de que la jueza terminara, el camarista se levantó y dijo que precisaba retirarse. Si bien en todas las audiencias, las partes solo se retiraban de la sala cuando la jueza las dispensaba, el camarista pidió para firmar el acta e irse. Al tratarse de un camarista –por lo tanto, un colega–, la jueza no tomó esa actitud como una falta de respeto y, a pesar de la salida intempestiva de la sala, aceptó la situación. De la misma forma que la empleada doméstica, el comparecimiento a la audiencia en el JECrim era representado por el camarista como una “pérdida de tiempo”. Pero, mientras el magistrado consiguió driblar la situación y “ganar tiempo”, la empleada no sólo perdió el derecho de reclamar, sino también tiempo de trabajo.

## Conclusiones

Como intentamos demostrar, en Brasil las reformas en las áreas de Seguridad Pública y de Justicia Criminal procuraron ampliar el acceso a la justicia, extendiendo el alcance de estos servicios públicos para los ciudadanos. A nivel federal y estadual, este objetivo estuvo representado por la creación de los *Juzgados Especiales Civiles y Criminales*. En el área de Seguridad Pública, un esfuerzo singular fue el desarrollo del *Programa Delegacia Legal* en el Estado de Río de Janeiro, sin dejar de considerar la previsión de la existencia de Guardias Municipales, así como la implementación de núcleos de policía militar comunitaria mantenidos por los gobiernos estaduais.

Estas reformas buscaron, por un lado, dotar a las instituciones de mayores y mejores recursos materiales y técnicos que contribuyeran para tales objetivos. Al mismo tiempo, rediseñaron institucionalmente el funcionamiento de las instancias de justicia penal y de seguridad pública, apuntando al acercamiento con el público, con el objetivo de permitir la ampliación de las demandas existentes por justicia, así como la recepción de aquellas que no llegaban al sistema.

Estas iniciativas se justificaron, y aun se justifican, en la existencia de una significativa gama de conflictos sociales carentes de administración institucional. Como mostramos, los guardas municipales, sin una identidad y funciones claramente definidas y, en su mayoría bajo el comando de autoridades de origen militar, desmerecen la administración de conflictos que se presentan rutinariamente en las calles, como peleas entre vecinos, transeúntes, trabajadores o familiares, por considerar que su función se asemeja más a una intervención represiva, complementar a la de los policías militares. Por su parte, como describimos, también durante nuestro trabajo de campo en las *delegacias* de policía y en los *Juzgados Especiales Criminales*, constatamos un gran flujo de situaciones sociales que llegaban a las

<sup>27</sup> Arts. 138, 140 y 141, II del Código Penal.

puertas de aquellas instituciones y que eran clasificadas como casos “*menores*” o, en el caso de los policías, como “*feijoadas*”. Nos llamaba la atención que muchos de estos conflictos involucraran personas que se conocían entre sí y que carecían de ayuda externa para manipular mejor la fuerte carga subjetiva envuelta en los procesos.

La dinámica de las respuestas a estos pleitos, sin embargo, parecía recusar la subjetividad, en lugar de entenderla. No servían para generar caminos que ayudaran en la resolución de los problemas presentados. Eso se verificó, sobre todo, en el ambiente judicial –incluso en una instancia considerada “alternativa” – donde los conflictos eran siempre reprocesados de acuerdo con una lógica jurídica dominante y dominada por las tipologías legales. Lógica esa que también presionaba la acción de los policías civiles que, muchas veces, se veían impedidos de fundamentar sus actividades, en particular, los inquéritos policiales, en la presentación de datos reconocibles a esa racionalidad. Eso no quiere decir, sin embargo, que en el ambiente policial las subjetividades no fueran acogidas e incluso utilizadas para solucionar determinados enfrentamientos. Todo dependería de cuáles subjetividades fueran esas, o de quién y en qué contexto las presentara.

Entre la pertenencia al poder ejecutivo –que exige eficiencia en las investigaciones– y la producción para el poder judicial –que espera de los inquéritos administrativos elementos para la decisión sobre la verdad de los hechos–, la Policía Civil construye formas de administrar conflictos de acuerdo con su ética. Esta ética encierra prácticas y lógicas específicas, que orientan su proceder ante los conflictos. Como fue aquí descrito, el tratamiento otorgado a los casos clasificados como “*feijoadas*”, a través de la práctica del “*bico*” muestra un aspecto de esa ética policial, por el cual predomina una lógica económica de ahorrar recursos y esfuerzos, sea para la investigación de casos considerados “relevantes”, sea para cuidar de intereses particulares<sup>28</sup>, en detrimento de la prestación de un servicio público universal. Múltiples variables, así, concurren para la verificación de tratamientos desiguales en la prestación de servicios de seguridad pública.

Como vimos, esa desigualdad también está representada en las prácticas de conciliadores, abogados y jueces, dentro de un sistema orientado a la búsqueda de la “verdad real” de los hechos. En ese ejercicio, se ambiciona imponer tipologías a los conflictos, encuadrándolos en formas previsibles para su expresión. El resultado es que, para “lograr éxito” en esas operaciones, diferentes agentes del sistema acaban valiéndose de los mecanismos punitivos de la lógica penal. La imprevisibilidad de los resultados a estos recursos es siempre presentada como un elemento capaz de disuadir o limitar la acción de los individuos. La *justicia*, así, aparece representada, más como un temor que como un derecho, pues, las respuestas que los involucrados acaban encontrando, cuando (se) activan a los órganos responsables, no parecen corresponderse siempre con las expectativas que ellos tenían en relación a la “resolución” de sus conflictos. Posiblemente, por involucrar estos conflictos relaciones de proximidad, los procedimientos adoptados no encuentran vías que reflejen las diversas

<sup>28</sup> Es interesante agregar que la categoría “*bico*” también es utilizada para referirse a un segundo empleo u ocupación de los policías, que, a pesar de ser ilegal, es una práctica reconocida y desarrollada, incluso, muchas veces durante el horario del trabajo policial. Siendo cierto que de forma más sistemática es favorecida por el régimen de trabajo de los policías: en el caso de la Policía Militar, de 24 horas de trabajo por 48 horas de franco y, en el caso de la Policía Civil, de 24 por 72 horas. Para más detalles, ver Cortes, 2006.

nociones *justicia*, sea porque las personas no se sienten contempladas en esos procedimientos, sea porque no consiguen establecer sus demandas y pretensiones de forma efectiva.

En ese contexto, las relaciones entre las instituciones consagradas a la construcción de verdades judiciales y aquellas supuestamente devotadas al control de la administración institucional de conflictos no se alteraron con las reformas. Las mismas, de hecho, se vienen caracterizando más como medidas estancas, dirigidas a la superficie de esas instituciones, en detrimento de sus relaciones estructurales. Como consecuencia, tales relaciones se consolidan cada vez más de acuerdo con una lógica de subordinación y complementariedad de formas innovadoras de administración de conflictos en relación a una tradición que busca alcanzar la *verdad real*<sup>29</sup>. Se reproduce, así, la adopción de un paradigma represivo, donde la existencia del conflicto sólo es admisible si le cabe un encuadramiento lógico-jurídico. En otras palabras, sugerimos que se encuentran en las características estructurales, que regulan, a través de las leyes procesales penales, las relaciones entre el sistema de administración de justicia y los conflictos, las razones por las cuales las prácticas pre-existentes siguen teniendo vigencia en esos ambientes reformados. No queremos decir con ello que las reformas sean meros cambios superficiales, pero sí que, sin atender conjuntamente a la lógica de los sistemas de seguridad pública y de justicia criminal, por los que atraviesan los conflictos que a ellos ingresan, las reformas reducen notablemente sus posibilidades de crear nuevas formas de administración institucional de conflictos. Sin la modificación de aquellos aspectos estructurales, resulta la conformación de un sistema único, formalista, donde los conflictos solamente se pueden traducir en hechos jurídicos. Paradójicamente, cuando la naturaleza del conflicto entra en juego no es para atender a las expectativas y demandas de las personas involucradas, sino que lo hace a través de una evaluación de la condición social y/o moral, por parte de los funcionarios, para decidir cómo proceder en su trabajo –e, incluso, como muestra la práctica de “*bicar*” para decidir si es menester, o no, proceder<sup>30</sup>.

En términos procesales, el sistema jurídico brasileño se expresa de acuerdo con un modelo escolástico, de naturaleza *contradictoria*, es decir, donde dos tesis opuestas se enfrentan de modo tal de focalizar los conflictos de una forma distinta a la de otras sociedades contemporáneas (Kant de Lima, 1999). En términos teóricos, ese modelo permite que las partes conflictuantes sólo puedan transigir en momentos específicos del proceso. Los modos de procedimiento para la expresión de las personas involucradas están inscriptos en leyes y sus características herméticas no dispensan a los llamados operadores del derecho (abogados y fiscales), los cuales deben igualmente proceder de acuerdo con los ritos preconcebidos. Estos ritos se encadenan de acuerdo con una lógica contradictoria, donde la persecución de una *verdad real* no permite la *composición* entre las partes, en la búsqueda por la construcción de consensos. Antes bien, se constituyen como duelantes que oponen infinitamente verdades incompatibles. De forma distinta, por ejemplo, a los modelos acusatorios / adhesariales / consensuales anglosajones, en los que -se dicen- inspirados significativos institutos judiciales brasileños (Ferreira, 2004, 2005), en Brasil poco espacio está

<sup>29</sup> El concepto de “verdad real” se diferencia del de “verdad formal”, propio del derecho civil, es decir, aquella verdad que es llevada al juez por iniciativa de las partes (Kant de Lima, 2008:178). La “verdad real”, propia del derecho penal brasileño, al contrario, se supone inscrita en la naturaleza de los hechos, siendo, por tanto, misión de las autoridades descubrirla.

<sup>30</sup> Desarrollamos más esta idea en Kant de Lima, Eilbaum, Pires, 2007.

destinado a la expresión de alteridades, del diálogo entre las partes y, por lo tanto, a la negociación y entendimiento conforme la naturaleza del conflicto.

Es en este vacío que el juez asume una posición indefectiblemente soberana, siéndole atribuido, ceremonialmente, poner fin a las infinitas divergencias instaladas en estos procesos. A través del instituto del “libre convencimiento”, el juez está habilitado a tomar decisiones sobre los conflictos de acuerdo con criterios que se asemejan a aquellos de una “verdad revelada”, a partir de la recurrencia de tipologías penales adscriptas en los códigos pre-establecidos, en momentos remotos de la vida en sociedad<sup>31</sup>. Decisiones ilustradas, que reflejan un cuidado con la norma, operadas a rebeldía de la naturaleza de los conflictos sociales.

Evidentemente, una crítica tan radical al sistema, en razón de los procesos de reforma, no podría tener lugar en los ambientes donde los debates se rigen de acuerdo con el principio del contradictorio. El riesgo hubiera sido el de hacer eco perpetuamente, sin reproducirse en hechos materiales palpables. Comprensible, por lo tanto, es el alcance de la reforma para lidiar con las cuestiones más superficiales, a partir de las que se buscó garantizar mayor acceso a la justicia por parte del público, sin mayores cuestionamientos al proceso de toma de decisiones y a las formas de administración de conflictos.

No sorprende, por lo tanto, que de manera general las personas desistan de las acciones judiciales en el JECrim o, incluso, que acepten los términos desiguales de las conciliaciones, relegando sus derechos. En otro extremo, no es difícil de entender por qué muchas personas también resisten, tanto como sea posible, a ir a una *delegacia* de policía a registrar sus denuncias. Ellas ya saben, por experiencia propia o ajena, que podrán ser desconsideradas por el conjunto de las autoridades.

Cabe resaltar, no obstante, y para finalizar, que es en las instancias policiales, abiertas al público “24 horas por día”, que muchos conflictos son presentados. La cuestión es que, como vimos, la administración policial de los mismos responde a una perspectiva económica, o si se prefiere a la ética policial, que discrimina qué conflicto encontrará algún encamionamiento institucional, dependiendo de quién lo presente y de la clasificación policial sobre su propio trabajo. “*Feijoadas*” y casos de repercusión representan así dos tipologías que llaman la atención sobre la dimensión desigual y corporativa del sistema.

<sup>31</sup> Para una discusión más detallada sobre el principio del “libre convencimiento del juez”, ver Teixeira Mendes, 2008.

## Bibliografia

**Amorim, Maria Stella.**

2003. "Cidadania e Jurisdição de direitos nos Juizados Especiais Criminais". In: Maria Stella Amorim, Marcelo Burgos, Roberto Kant de Lima. *Juizados Especiais Criminais, Sistema Judicial e Sociedade no Brasil*. Niterói: Intertexto.

**Amorim, Maria Stella, Burgos, Marcelo, Kant de Lima, Roberto.**

2003. "A administração da violência cotidiana no Brasil: a experiência dos Juizados Especiais Criminais". In: Maria Stella Amorim, Marcelo Burgos, Roberto Kant de Lima. *Juizados Especiais Criminais, Sistema Judicial e Sociedade no Brasil*. Niterói: Intertexto.

**Amorim, Maria Stella.**

En prensa. "Violencia contra la mujer brasileña. Políticas de despenalización y de penalización". En: Roberto Kant De Lima, Sofía Tiscornia y Lucía Eilbaum(orgs.) *Burocracias penales, procesos institucionales de administración de conflictos y formas de construcción de ciudadanía. Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Editora Antropofagia.

**Barros Fernandes, José.**

2003. "A transação penal e suas conseqüências jurídicas". In: Maria Stella Amorim, Marcelo Burgos, Roberto Kant de Lima. *Juizados Especiais Crimignais, Sistema Judicial e Sociedade no Brasil*. Niterói: Intertexto.

**Cortes, V. A. P.**

2005. Espaço Urbano e a Segurança Pública: Entre o público, o privado e o particular. Dissertação de Mestrado em Antropologia. Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

**do Nascimento, Andrea Ana.**

2008. A especialização sem especialistas. Um estudo sobre as práticas (in) formais de investigação e de transmissão de conhecimento nas Delegacias Especializadas. Dissertação de Mestrado, PPGSA/UFRJ, Rio de Janeiro,

**Ferreira, M. A. G.**

2004. *O devido processo legal: um estudo comparado*. 1ª edição. RJ: Lumen Júris.

**Ferreira, M. A. G.**

2005. "O Due Process Of Law e o Devido Processo Penal no Direito Processual Brasileiro". In: Maria Stella de Amorim, Roberto Kant de Lima e Regina Lúcia Teixeira Mendes (org). *Ensaio sobre a Igualdade Jurídica: Acesso à Justiça Criminal e Direitos de Cidadania no Brasil*. V.1. Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. Pp 167-178.

**Figueira, Luiz E. de Vasconcellos.**

2007. O Ritual Judiciário do Tribunal do Júri. Tese de doutorado em Antropologia. Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

**Foster, George M.**

1964. *As culturas tradicionais e o impacto da tecnologia*. Brasil: Editora Fundo de Cultura.

**Geertz, Clifford.**

2002. *O saber local*. 5. ed. Rio de Janeiro: Vozes.

**Geertz, Clifford.**

1978. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.

**Giuliane, Érika Andrade Souza.**

2008. “Feijoada Completa: reflexões sobre a administração institucional e dilemas nas Delegacias de Polícia da Cidade do Rio de Janeiro”, Dissertação de Mestrado em Antropologia, PPGA/UFF, Niterói.

**Kant de Lima, Roberto.**

1989. “Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 10, Nº 4. Pp. 65-84.

**Kant de Lima, Roberto.**

1995. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense.

**Kant de Lima, Roberto.**

1999. “Polícia, Justiça e Sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público”. In: *Revista Sociologia e Política*. Vol. 13. Curitiba.

**Kant de Lima, Roberto.**

2004. “Direitos Cíveis e Direitos Humanos no Brasil: uma tradição judiciária pré-republicana?”. In: *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 18. São Paulo.

**Kant de Lima, Roberto, Eilbaum, Lucía; Pires, Lenin.**

2007. “Ici c’est différent”: espace, conflits et techniques d’accueil policière dans les commissariats de Rio de Janeiro. In: *Revista Outre Terre*. Nº 18. Paris. Pp. 325-338.

**Kant de Lima, Roberto, Eilbaum, Lucía; Pires, Lenin.**

2008. *Ensaio de Antropologia e de Direito: Acesso à Justiça e Processos Institucionais de Administração de Conflitos e Produção da Verdade Jurídica em uma Perspectiva Comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Júris.

**Mello, Kátia Sento Sé.**

2007. “Igualdade e Hierarquia no espaço público: análise de processos de administração institucional de conflitos no município de Niterói”. Tese de Doutorado, PPGA/UFF.



**Miranda, Ana Paula Mendes de, Mouzinho, Glaucia Maria Pontes e Mello, Kátia Sento Sé.**  
2003. “Os conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os “camelôs”. In: *Comum*. V. 8, Nº. 21. Pp. 39-65.

**Moreira-Leite, Ângela M. F.**

2006. Tribunal do júri: o julgamento da morte no mundo dos vivos. Tese de doutorado em Antropologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

**Paes, Vivian Ferreira.**

2006. A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: análise de uma (re) forma de governo na Polícia Judiciária. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

**Paes, Vivian Ferreira.**

2004. Os desafios da reforma: uma análise de novas e velhas práticas da Polícia Judiciária do Estado do Rio de Janeiro. Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense,

**Teixeira Mendes, Regina Lúcia.**

2004. “Igualdade à brasileira: cidadania como instituto jurídico no Brasil”. Em: *Revista de Ciências Criminais*. Nº 13. PUC/RS. Porto Alegre: Notadez.

**Teixeira Mendes, Regina Lúcia.**

2008. Dilemas da decisão judicial. As representações de juízes brasileiros sobre o princípio do livre convencimento do juiz e outros princípios correlatos. Tese de Doutorado em Direito, PPGD/Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro,