

## **RELATOS SOBRE A CONSULTORIA GIULIANI NA CIDADE DO MÉXICO.**

### **UM EXEMPLO PARA O RIO DE JANEIRO?**

#### **REPORTS OF GIULIANI'S CONSULTING ON MEXICO CITY: AN EXAMPLE FOR RIO DE JANEIRO?**

**Cristina Maria Zackseski**

##### **Resumo:**

Este texto apresenta a história da contratação Grupo Giuliani de Consultoria pelo Distrito Federal Mexicano no ano de 2002, seus meandros, características e conseqüências. O objetivo é descrever a situação vivida naquela realidade latino-americana que estudamos neste início do Século XXI, apresentando informações sobre violência, encarceramento e condições de vida. Discute-se, a partir daquele caso, a oportunidade (ou não) da contratação deste tipo de consultoria como tentativa de solução para os problemas de segurança vividos no Rio de Janeiro, que se encontra numa delicada situação em que não há mais como adiar medidas capazes de garantir condições de segurança na cidade, senão pela já conhecida fragilidade do controle social formal, pela preparação exigida para a realização de eventos do esporte mundial.

##### **Palavras-chave:**

Política Criminal; Segurança pública; Tolerância Zero; Criminalização do Cotidiano; Cidade do México; Rio de Janeiro.

##### **Abstract:**

The present paper presents the issues, characteristics and consequences of the hiring of Giuliani Partners LLC by the Mexican Federal District in 2002. The aim is to describe the way people live in Latin America's reality in the begging of the XXI century as well as presenting information about violence, imprisonment and living conditions. Through the analyses of the case, it is discussed the possibility (or not) of hiring this kind of consulting in order to solve Rio de Janeiro's violence problems. This is a valuable discussion, mainly due to the very delicate situation in which Rio de Janeiro lives, where solutions cannot be postponed under the risk of affecting local security condition, not only because of the faulty formal social control, but also because the solutions may help to reach the necessary requirements to host world's sport events.

##### **Keywords:**

Criminal Policy; Public Security; Zero Tolerance; Daily Criminalization; Mexico City; Rio de Janeiro.

Sabemos da importância do controle da violência do país e especialmente da cidade do Rio de Janeiro, por impactante e estratégica que é, mas ao mesmo tempo nos tornamos descrentes desta possibilidade de controle quando vemos relatórios como o recém-divulgado pela Human Rights Watch que mostra que a polícia carioca é uma das polícias que mais mata no mundo<sup>1</sup>. A expectativa seria de que a polícia fosse capaz de defender os cidadãos ao invés de colocar em ação uma política de extermínio. Para complicar ainda mais este delicado quadro de (des)controle, o Governo do Estado do Rio de Janeiro anunciou no dia 03 de dezembro de 2009 a contratação da Consultoria Giuliani para resolver os problemas de violência da cidade que sediará a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. A contratação deste grupo de consultoria na área da segurança é uma história que já pode ser contada, pois ela se repete na América Latina. Utilizaremos, para contar esta história, o caso mexicano, estudado durante os anos de 2004, 2005 e 2006 para elaboração de tese de doutorado sobre o conceito de ordem pública nas políticas de segurança dos distritos federais de Brasil e México.

### **I - A contratação da Consultoria Giuliani no México**

No México, o governo do Distrito Federal teve como titular Andrés Manuel Lopez Obrador (PRD), de 01 de janeiro de 2000 até 29 de julho de 2005, quando o mesmo se licenciou para concorrer a Presidência da República. O secretário de segurança da época – Marcelo Ebrard Causabón (PRD) é o atual Governador do DF. O governador da época – Andrés Manuel Lopez Obrador (PRD) foi derrotado numa das mais escandalosas eleições presidenciais da contemporaneidade pelo candidato da situação - Felipe Calderón Hinojosa (PAN).

A administração de Andrés Manuel Lopez Obrador contratou o Grupo Giuliani de Consultoria – o *Giuliani Partners LLC* – em 10 de outubro de 2002. Tal contrato foi objeto de matéria do jornal *The New York Times* de 11 de novembro de 2002. Nesta matéria o jornalista Anthony de Palma fazia uma cobertura sobre as pretensões de Giuliani na América Latina, especialmente sobre o interesse do Chile no programa, mas também enfatizava o fato de Giuliani estar partilhando suas idéias com brasileiros e também com governos do próprio

---

<sup>1</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. *Força letal*. Violência Policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo. USA, Dezembro de 2009.

hemisfério norte: “O Grupo Giuliani, que o prefeito formou com outros funcionários da sua administração, assinou recentemente um contrato de consultoria de 4,3 milhões de dólares para ajudar os responsáveis pela Cidade do México a controlar os crescentes problemas com o delito nesta cidade.”<sup>2</sup>

Quando o avião que levou Giuliani ao México aterrissou naquele país a imprensa estava a postos para transmitir ao vivo o seu desembarque. Contudo, segundo o relato de Roberto Bergalli<sup>3</sup>, Giuliani, que já havia recebido 3.300.000 dólares, criou constrangimento àqueles que os esperavam e/ou assistiam ao aguardar no avião a chegada do restante do pagamento (1 milhão de dólares), para só depois desembarcar, conhecer rapidamente a cidade, amparado por um esquema de segurança comparável somente aos que são preparados para visitas de chefes de Estado, dizer que seria fácil resolver seus problemas de segurança e dali sair para nunca mais voltar<sup>4</sup>.

Tal como está previsto para acontecer no Rio de Janeiro<sup>5</sup>, a contratação da consultoria se deu com o financiamento da iniciativa privada. O “*Informativo Anual da Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2002 – 2003*” confirmava o financiamento privado da contratação, valorizando-o: “Es importante subrayar que el acuerdo para la contratación de Giuliani fue alcanzado gracias a la participación responsable del sector privado. El apoyo brindado por los empresarios no lleva condición alguna. En la lucha contra la delincuencia todos tenemos que estar del mismo lado.”<sup>6</sup>

Este financiamento da contratação do grupo de Giuliani foi assunto de boa parte das entrevistas que fizemos na Cidade do México em 2004, com pesquisadores da área penal e com policiais. As informações que obtivemos são complementares, mas existe um ponto de discordância, que é justamente o financiamento desta consultoria. A versão oficial aponta para

---

<sup>2</sup> DEPALMA, Anthony. As Américas cotejam o grupo que mudou Nova Iorque. Tradução do original em inglês de Nuno Dória. *The New York Times*. 11 de novembro de 2002. ([www.nytimes.com](http://www.nytimes.com))

<sup>3</sup> O argentino Roberto Bergalli, que na época ainda era professor da Universitat de Barcelona, estava na Cidade do México neste dia e acompanhou pela televisão a chegada de Giuliani, tendo-me relatado esta situação em novembro de 2004, por ocasião de nossa estada no Instituto Nacional de Ciências Penais do México (INACIPE).

<sup>4</sup> O acordo para reduzir a criminalidade e reformar a polícia teve duração de um ano. (GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 48.)

<sup>5</sup> “A consultoria seguirá o modelo da que já existe hoje no Estado, conduzida pelo professor Vicente Falcone. O trabalho é sustentado por um grupo de empresas e o Estado complementa o pagamento. O secretário-chefe da Casa Civil, Régis Fichtner, ficará a frente do projeto, junto com o secretário de Segurança, José Marino Beltrame, e com o subsecretário de planejamento e integração operacional da secretaria de Segurança, Roberto Sá.” (TAFURI, Daniela. Estado vai contratar ex-prefeito de Nova York para consultoria em segurança. <http://www.comunidadesequila.org/pt-br/node/43604> - Acesso em 04/12/2009).

<sup>6</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 48.

um grupo de empresários interessados na recuperação do Centro Histórico da cidade em razão da localização de seus negócios, mas o único nome que surge nas falas dos entrevistados e nas notícias sobre o assunto é o de Carlos Slim Helu. Trata-se de um mega-empresário mexicano, colocado em quarto lugar na lista dos homens mais ricos do mundo elaborada pela Revista Forbes de 2005. Em 2006 estava em terceiro lugar, em segundo lugar na lista de 2008, novamente em terceiro lugar em 2009 e em 2010 alcançou o topo da lista, superando os norte-americanos Bill Gates e Warren Buffett. Aproveitando nosso paralelo entre México e Rio de Janeiro, note-se que o empresário brasileiro/carioca Eike Batista saltou da 61ª posição para o oitavo lugar da lista, de 2009 para 2010.

Voltando ao México, Carlos Slim é dono de uma das maiores cadeias de lojas/restaurantes da Cidade do México, a rede Sanbors (que faz parte do Grupo Carso), e também é dono da companhia telefônica Telmex<sup>7</sup>, da América Móvil, além de ser acionista da rede mexicana Televisa<sup>8</sup>. Segundo o “*Relatório do Desenvolvimento Humano 2002*”: “A Televisa do México e a Globo no Brasil são dois dos maiores monopólios de comunicação de todo o mundo, controlados por indivíduos e suas famílias, abrangendo todos os aspectos da produção e distribuição de televisão, rádio, filme, vídeo e grande parte das indústrias publicitárias dos respectivos países.”<sup>9</sup>

Segundo Julio Cesar Kala, Carlos Slim adquiriu prédios na cidade por preços irrisórios e o governo, em contrapartida, passou a investir nas áreas em torno destes lugares.<sup>10</sup> Esta visão pode ser associada à análise feita na década de 1990 sobre a estrutura urbana central da Cidade do México por especialistas em política social:

Los noventa marcaran para esta ciudad central el inicio de fuertes procesos de renovación urbana. La inversión privada, luego de la crisis de la década anterior, ha reactivado al mercado inmobiliario y de la construcción. A diferencia de décadas anteriores la acción gubernamental se acompaña y la vez promueve una intensa acción privada que transforma cotidianamente la fisionomía de la ciudad con la construcción de nuevos centros comerciales y monumentales, edificios con **corredores de modernidad para el turismo y el consumo suntuario de la ciudad.**<sup>11</sup> [*grifos nossos*].

Existe uma versão segundo a qual a contratação de Rudolf Giuliani, assim como o seu

---

<sup>7</sup> A Telmex (assim como outras empresas estatais) foi privatizada no governo de um dos presidentes mais corruptos do México, Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994).

(<http://www.gcarso.com.mx/GrupoCarso.asp> - Acesso em 06 de julho de 2006).

<sup>9</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Lisboa: PNUD, 2002, p. 78.

<sup>10</sup> KALA, Julio César. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Xochimilco – Distrito Federal, México, em 02 de novembro de 2004.

<sup>11</sup> ZICCARDI, Alicia; NAVARRO, Bernardo (Coord.). *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. México: UNAM/UAM-X, 1995, p. 136 e 137.

pouco caso para com a implementação do projeto, deveu-se a uma negociação entre o ex-prefeito de New York e o empresário Carlos Slim:

La verdadera relación de Giuliani con Slim es de **negocios** que nada tienen que ver con la seguridad. Slim compró 385 mil millones de papeles de WorldCom a una cuarta parte de su valor real. Esta inversión de Slim se juntó a otras que ha hecho en empresas de EU: CompUSA, Officemax, Circuit City, Bordes y Sacks 5th Av.<sup>12</sup>

Na época da contratação da consultoria Giuliani foi formado um comitê composto pelo governo da cidade, pelos empresários e por “pessoas do Centro Histórico”. Existe, inclusive, um programa de segurança específico para a área, que funciona desde 2002, sendo que Carlos Slim é o Presidente do Comitê Executivo Consultivo para o Resgate do Centro Histórico da Cidade do México.<sup>13</sup> A participação dos empresários pode ser observada atualmente nos discursos em geral sobre a segurança na Cidade do México, em afirmações como: “Además, muchas reformas recientes parece estar orientadas para satisfacer demandas específicas de poblaciones tales como los empresarios de la capital”<sup>14</sup>.

Na mesma época em que se cogitava no México a contratação de Giuliani foram trazidos outros especialistas estrangeiros para que apresentassem suas propostas - como Antanas Mockus, de Bogotá<sup>15</sup>, e Leoluca Orlando, de Palermo<sup>16</sup>. Na avaliação de Luis González Placencia “os empresários” já estavam decididos por Giuliani e o Secretário de Segurança da época, Marcelo Ebrard Causabón, não teve argumentos para recusar aquela

---

<sup>12</sup> RAMÍREZ, Carlos. *Ebrard, tapadera de Slim-Giuliani*. Clave WordCom, no inseguridad. ([www.indicador-político.com.mx](http://www.indicador-político.com.mx) - Acesso em 16 de maio de 2006.)

<sup>13</sup> <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/CentroHistorico.htm> - Acesso em 15 de junho de 2006.

<sup>14</sup> CAPÍTULO CINCO: La seguridad en una democracia emergente. La política de seguridad pública durante los gobiernos del PRD al mando de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. Versión 5 de julio 04, p. 3.

<sup>15</sup> Antanas Mockus foi prefeito de Bogotá por duas vezes (1995 a 1997 e 2001 a 2003) e desenvolveu naquela cidade uma estratégia de segurança baseada no controle do álcool, no desarmamento voluntário, na reforma policial, além de medidas preventivas de inclusão social e cultura cidadã. ([www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2002/08/040729-vbogotavrdis.html](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2002/08/040729-vbogotavrdis.html) - Acesso em 13 de junho de 2006).

<sup>16</sup> Leoluca Orlando foi prefeito de Palermo e em sua administração foi desenvolvido o Programa Renascimento Siciliano destinado a reduzir a criminalidade, a corrupção e a impunidade. Segundo Antonio del Valle Martínez o ex-prefeito siciliano estaria assessorando governos em matéria de segurança pública: “En México, desde hace 4 años trabaja asesorando ONGs y autoridades municipales en Tijuana, Ciudad Juárez, Querétaro, Cuernavaca y a distintas autoridades de la Ciudad de México.” (DEL VALLE MARTÍNEZ, Antonio. *La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública: participación ciudadana y derechos humanos*. México: Gernika, 2004, p. 113).

De acordo com o Informe da Secretaria de Segurança 2003 – 2004, no ano de 2003 a SSP firmou convênio com o Instituto do Renascimento Siciliano, presidido por Leoluca Orlando, com o objetivo de integrar a Cidade do México à Rede Mundial de Cultura e Economia da Legalidade. (GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Febrero 2004, p. 43).

proposta.<sup>17</sup> Porém, o projeto italiano *Cittá Sicure*, que segue uma perspectiva garantista, já havia sido apresentado como opção de política de segurança por Augusto Sanchez Sandoval (Coordenador da Pós-graduação em Direito da UNAM – Acatlán) e Fernando Tenorio Tagle (responsável pela já citada linha de pesquisa Ciudades Seguras da UAM-Ascapozalco) no início da administração Lopez Obrador, tendo sido recusada tal linha de atuação.<sup>18</sup>

Em 2003, no *Ciclo Internacional de Conferencias Procuración de Justicia y Derechos Humanos en una sociedad en cambio*, Marcelo Ebrard justificava a opção pelo programa de Tolerância Zero afirmando que o mesmo não é incompatível com o respeito aos Direitos Humanos. Naquele mesmo ano de 2003 o objetivo principal declarado da política de segurança do Distrito Federal foi “(...) elevar el costo relativo de delinquir en la ciudad”.<sup>19</sup>

De acordo com o “*Informativo sobre os Progressos do Relatório Giuliani*” (de agosto de 2004), foram feitas mais de 20 visitas de especialistas de New York até que fossem apresentadas 146 recomendações à Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal mexicano, em 7 de agosto de 2003, cuja implementação total estava prevista, no mesmo documento, para os três anos seguintes.<sup>20</sup> Como bem observou Luis González Placencia, das 146 recomendações, 111 dizem respeito à polícia.<sup>21</sup> O “*Reporte Giuliani – SSP*”<sup>22</sup> coloca a polícia como protagonista e os demais atores envolvidos são, em sua grande maioria, instituições formais de controle, tais como o Ministério Público, a Procuradoria, os fiscais, os Tribunais, o sistema penitenciário, a Assembléia Legislativa etc.. A participação do público em geral também é citada, mas com exceção da polícia, todos os demais são colocados como coadjuvantes da grande estratégia policial de reorientação da Política Criminal da Cidade do México. Os três componentes principais identificados pelos consultores seriam: a Secretaria de Segurança Pública, o Sistema Jurídico e institucional e a comunidade. Paradoxalmente, o grupo constatou que a variável estrutural de maior impacto negativo na segurança do Distrito Federal é a estagnação econômica, ou seja, a segurança é um problema a ser resolvido, predominantemente, pelas instâncias de controle social formal, havendo a escusa de que se

---

<sup>17</sup> GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. INACIPE - Tlalpan, Distrito Federal, México, em 06 de outubro de 2004.

<sup>18</sup> Conversa informal com Augusto Sanchez Sandoval. Abuelo Agustín, Barranca del Muerto. Distrito Federal, México, em 24 de maio de 2006.

<sup>19</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Marzo 2004, p. 6 – 7.

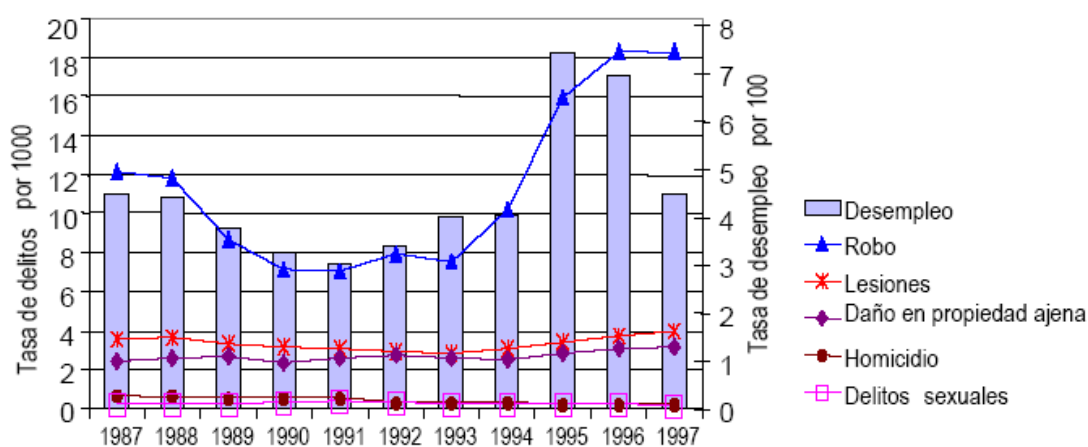
<sup>20</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de Avances – Relatório Giuliani*. México, agosto de 2004, p. 2.

<sup>21</sup> GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. *Administración del delito y percepción de la seguridad pública en la Ciudad de México: 2000/2005*, p. 4. *Mimeo*.

<sup>22</sup> [www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp\\_sec\\_informe\\_giuliani\\_01.html](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_sec_informe_giuliani_01.html) - Acesso em 30 de março de 2004.

alguma coisa não vai bem é porque se trata de um problema econômico e social cuja responsabilidade não lhes pertence. É apresentado, inclusive, um gráfico que relaciona delitos e níveis de desemprego, sendo que o mesmo gráfico pode ser encontrado em vários outros documentos, havendo variação entre o período de abrangência, a quantidade e o tipo de variáveis que são eventualmente inseridas, como é o caso do gráfico que segue, onde além do acompanhamento dos índices de roubo são apresentados dados sobre outros tipos de delinqüência:

Gráfica 5.-Relación entre Desempleo y delitos en el D.F. 1987-1996



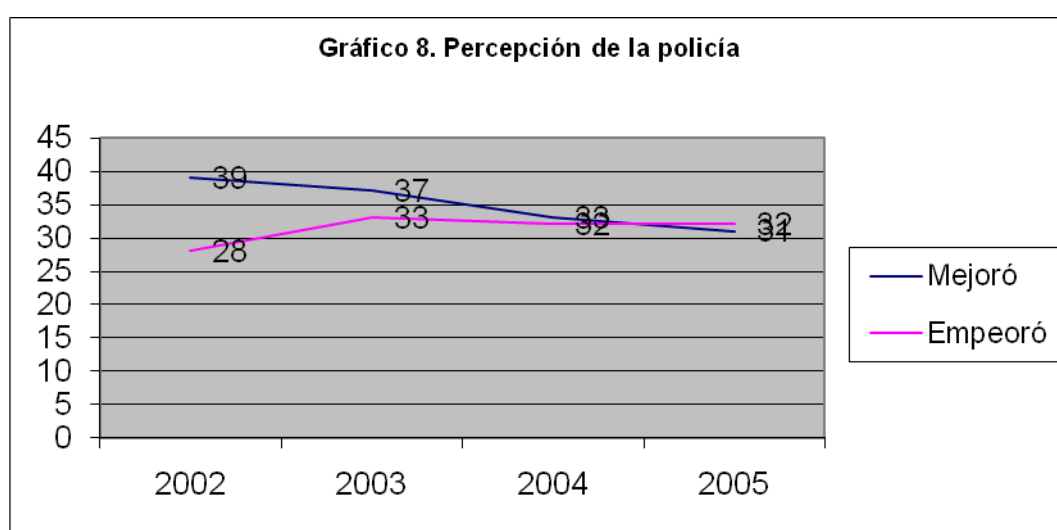
Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano, 19987-1998. Salinas de Gortari C. 6to Informe de Gobierno, 1994. PGJDF. Información Básica. Indices Delictivos y Procuración de Justicia 1989-1997. Procesado por Fundación Mexicana para la Salud

Outra relação que aparece nos relatórios de governo mexicanos é entre o PIB e os índices delitivos. No “*Informativo de Março de 2004 a Fevereiro de 2005*” da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal observa-se uma variação de percentuais desde o ano de 1990 até o ano de 2004, coincidindo os momentos de aumento do PIB com o decréscimo dos índices delitivos.<sup>24</sup>

Em que pese a referência explícita à participação da comunidade, a estratégia de segurança restou centrada na atividade policial, com as respectivas conseqüências. Em 2003 a Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal já denunciava um aumento dos excessos

<sup>24</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública*. Marzo 2004 – Febrero 2005, p. 16.

cometidos por policiais no uso da força, dizendo em seu relatório anual que: “(...) en el año 2002 se recibieron 615 quejas contra servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública, lo que significó un incremento cercano al 7% anual con respecto al informe anterior”.<sup>25</sup> No ano de 2003 houve um incremento de 6% de registros de abusos policiais em relação aos registros de 2002, de acordo com o relatório anual da mesma comissão.<sup>26</sup> No mesmo sentido, os dados obtidos nas pesquisas realizadas pelo Jornal mexicano “Reforma”<sup>27</sup> revelam que a percepção dos capitalinos sobre a atividade policial piorou desde a contratação da consultoria Giuliani.



No que se refere à polícia, os consultores do Grupo Giuliani identificaram alguns fatores que dificultariam sua tarefa de defender a sociedade do crime, que seriam “(...) la imposibilidad de investigar, el no poder obtener información de los detenidos y el impedimento legal para que los policías trabajen en ropa de civil.”<sup>28</sup> Ou seja, existiriam obstáculos estruturais na luta contra o crime, mas também obstáculos legais, institucionais. Este último aspecto parece ser o foco principal das recomendações do grupo, sendo dedicada a ele uma seção inteira do documento: “Los consultores consideran que es necesario hacer

<sup>25</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. *Informe anual 2002*. México – DF, abril de 2003, p. 16.

<sup>26</sup> Idem, p. 17.

<sup>27</sup> “No obstante que el acceso a información confiable representa un problema, la *Encuesta trimestral sobre inseguridad* que levanta el periódico nacional *Reforma* se ha convertido en una importante fuente de cifras que, en tanto que obtenidas de forma sistemática desde 1999, constituyen hoy en día la más importante serie de tiempo que existe sobre temas relacionados con la inseguridad en el Distrito Federal.” (GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. *Administración del delito y percepción de la seguridad pública en la Ciudad de México: 2000/2005*, p. 4. *Mimeo*.)

<sup>28</sup> Idem.



una revisión exhaustiva del sistema de justicia y sus procesos para identificar y corregir las limitantes, esencialmente su muy baja eficiencia para sancionar el delito y los consecuentes elevados niveles de impunidad”.<sup>29</sup>

O Informativo 2002 – 2003, cujo recorte político-criminal já enfatizava as diferenças patrimoniais da sociedade mexicana (como se nota no trecho colocado abaixo) e já clamava pelo aumento da severidade dos castigos, investindo numa idéia de **segurança a partir da restrição de direitos** (como no caso do dispositivo que prevê a obrigação do Ministério Público de negar a liberdade provisória quando o delinqüente esteja sendo acusado de dois ou mais procedimentos penais anteriores pelo delito de roubo).<sup>30</sup>

Este tipo de medida não pode ser atribuído a um resultado da Consultoria Giuliani, que só apresentou as 146 recomendações ao governo da cidade em agosto de 2003, mas existem atitudes no mesmo sentido que podemos identificar como sendo conseqüências do tipo de orientação dada pelo grupo de Giuliani. A introdução do “*Informativo sobre os Progressos do Relatório Giuliani*” confirma isso em vários momentos. Na introdução existem menções à necessidade de mudanças jurídicas, reafirmando-se que não se trata de uma reforma no subsistema policial, mas em todo o sistema de administração da justiça:

En resumen, se propuso una **reorientación de toda la política criminal** desarrollada en la Ciudad.

Las recomendaciones contemplan que para mejorar la seguridad pública en la Ciudad, habría que vincular directamente al desorden y al crimen como elementos causantes de la afectación a la calidad de vida.<sup>31</sup>

Em outubro de 2004 entrevistamos o responsável pelo acompanhamento da consultoria por parte da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal mexicano, que era naquele momento o Diretor Executivo de Estatística e Informática daquele órgão, Mário Delgado Carrillo. Perguntado sobre o percentual de implementação das ações propostas, respondeu que, de acordo com relatório do mês de agosto, estimava que 65% das atividades já estavam implementadas.

Na mesma entrevista foram citadas medidas legais que decorreram do projeto Giuliani, dentre elas a nova Lei para o Crime Organizado na Cidade do México, destinada a combater os seqüestros e o “roubo organizado”. A mesma lei prevê o confisco de bens dos seqüestradores<sup>32</sup>, sendo que também foi agravado o seqüestro contra crianças<sup>33</sup>. Foi criado,

---

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 60.

<sup>31</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de Avances – Relatório Giuliani*. México, agosto de 2004, p. 2.

<sup>32</sup> “Quando um seqüestrador está preso sua família segue administrando seus negócios, ou inclusive desde a

inclusive, um tipo penal que serviria muito bem à atenção de demandas punitivas brasileiras: o seqüestro *exprés*: “Con ello se evita la ambigüedad judicial que existia sobre si era un robo o una privación ilegal de la libertad”. Segundo Mario Delgado existem outras reformas tramitando, dentre elas uma que “(...) não permite que os reclusos estejam em um regime de ócio, pois é preciso que trabalhem!”<sup>34</sup>

Marcelo Ebrard Causabón, em discurso já citado, nega que houvesse a necessidade de reformas na legislação penal para que se pudesse controlar o problema criminal:

Entonces, en resumen, eso es lo que estamos poniendo, ¿cuál sería el punto de tensión con derechos humanos en ello? yo no lo veo, honestamente. Casi todas esas normas están establecidas, o sea, **la propuesta principal no va en el sentido de modificar el Código Penal**, sino de modificar el arreglo institucional para hacer efectivas las sanciones que hoy están ya dispuestas, eso es todo, y que podan tener un activismo policial mucho mayor en relación al número de denuncias que tenemos, en esencia, eso es lo que nosotros estamos proponiendo. [*grifos nossos*]<sup>35</sup>

Entretanto, ocorreram reformas na lei penal durante todo o período em que se desenvolvem as estratégias de política de segurança descritas neste item.

## II - As reformas na lei penal mexicana

No Brasil temos apenas um Código Penal e um Código de Processo Penal, mas no México existem leis federais e leis estaduais e em matéria penal. O Distrito Federal mexicano tem seu próprio código e neste tópico apresentaremos um quadro geral sobre a legislação federal e distrital mexicana procurando destacar as alterações decorrentes da Consultoria Giuliani, uma vez que a adoção do Tolerância Zero implica em respostas do Sistema de Justiça Criminal como um todo.

A legislação penal mexicana vem sofrendo alterações freqüentes nas últimas décadas, mas as modificações havidas a partir de 1999 são especialmente relevantes para este estudo, pois elas são decorrentes da reforma constitucional de 22 de agosto de 1996. Nesta reforma constitucional foi alterada a organização jurídico-política do Distrito Federal, outorgando-se à Assembléia Legislativa a faculdade de legislar em matéria civil e penal, o que passou a

---

prisão pode-se seguir administrando-os e há que se pegar o crime pela parte econômica senão não vai haver um fim disso”. (DELGADO CARRILLO, Mario. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Secretaria de Segurança do Distrito Federal, Zona Rosa, Distrito Federal, México, em 16 de novembro de 2004. Tradução livre da autora).

<sup>33</sup> Estas mudanças estão todas enumeradas no *Informe de Avances – Reporte Giuliani*. México, agosto de 2004.

<sup>34</sup> *Idem*, p. 33.

<sup>35</sup> EBRARD CASAUBÓN, Marcelo. Tolerancia cero y derechos humanos: un nuevo modelo de seguridad pública. In. CICLO INTERNACIONAL DE CONFERENCIAS “PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS EN UNA SOCIEDAD EN CAMBIO”. México: Fundación Honrad Adenauer, 2003, p. 175 – 176.

vigorar em primeiro de janeiro de 1999. O Código Penal vigente até 18 de maio de 1999 no Distrito Federal era o Código Penal para o Distrito Federal em Matéria de Foro Comum e para toda a República em Matéria de Foro Federal. Com a reforma de este código passa a chamar-se Código Penal Federal, surgindo, portanto, um código federal e outro de ordem comum para o Distrito Federal.<sup>36</sup>

Este primeiro Código Penal do Distrito Federal vigorou até novembro de 2002, quando foi emitido, pela Assembléia Legislativa, um Novo Código Penal para o Distrito Federal. Ele foi aprovado por unanimidade, e possuía característica mais garantistas, tais como: a inclusão de um título específico para Princípios e Garantias Penais, mudanças na duração de algumas penas e nas regras para a substituição e a suspensão condicional das penas, além da eliminação da pena de prisão para roubos de pequena monta. Para Guadalupe Leticia García García: “Finalmente las iniciativas de los especialistas en política criminal habían sido escuchadas y se daba paso a un ordenamiento penal más equitativo, donde el patrimonio fuera privilegiado por la tutela penal, pero no más que la vida”<sup>37</sup>. Para a autora a Política Criminal adotada poderia significar uma mudança de perspectiva no âmbito do controle social punitivo mexicano, mas foi usada na campanha política das eleições legislativas 2003 como um erro a ser corrigido, e isso está explicitado nas falas do Governador (Andrés Manuel Lopez Obrador) e do Secretário de Segurança Pública (Marcelo Ebrard Causabón) daquele período<sup>38</sup>. Um resumo das alterações promovidas no Novo Código Penal do Distrito Federal - de novembro de 2002 - e de sua reforma - de maio de 2003 - pode ser lido em reportagem do Jornal Reforma:

Con la aplicación del Nuevo Código Penal en noviembre del 2002, las personas que cometían robos menores obtenían su libertad bajo fianza.

La ley establecía como límite los 750 salarios mínimos como cuantía para considerarlo delito no grave, siempre y cuando el presunto responsable no utilizara la violencia.

Sin embargo, con la reforma que promovió el entonces Secretario de Seguridad Pública, Marcelo Ebrard, desde el 15 de mayo del 2003, los internos están imposibilitados a llevar su proceso fuera de prisión.

El Gobierno capitalino adoptó esta medida partiendo del razonamiento que a mayor número de personal en prisión, menores serían los índices delictivos en la Ciudad.

De acuerdo con los informes oficiales, esta medida lejos de beneficiar la seguridad ha generado que los reclusorios tengan una sobrepoblación del 46 por ciento, a pesar de que en este mismo tiempo habilitaron otras dos prisiones.

Las estadísticas indican que desde mayo del 2003 a la fecha, la

---

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia. Ob. Cit., 2005, p. 178.

<sup>38</sup> Idem, p. 180 e 181.

población carcelaria tuvo un incremento del 44 por ciento, al pasar de 20 mil 849 internos a 30 mil 74 reclusos que había el 20 de mayo pasado.<sup>39</sup>

A mesma reportagem citada denuncia que os delitos pelos quais está presa a maior parte dos reclusos do Distrito Federal são delitos de pouca monta. Essa constatação, contudo, não é tão grave quanto aquelas que estão descritas no texto principal da reportagem, segundo as quais 2.579 pessoas estão presas por subtrair objetos avaliados entre 1 e 1.000 pesos, que outras 78 cometeram delitos envolvendo quantias de até 2.000 pesos, e que 704 estão nesta faixa dos 2.000 aos 5.000 pesos.<sup>40</sup>

De acordo com o “Informe 2003 – 2004 da Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal” foram estabelecidos cinco objetivos estratégicos primordiais como resultado da Consultoria Giuliani:

1. Disminución de los robos;
2. Mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad;
3. Apoyo, profesionalización e integridad policial;
4. Aumento y mejoramiento de la participación ciudadana;
5. Modificaciones a las reglas del Sistema de Justicia Penal<sup>41</sup>.

O mesmo Informativo descreve as mudanças no Código Penal da seguinte maneira:

Con la modificación al Código Penal que hizo la Asamblea Legislativa, se incrementaron las penalidades para las agravantes del robo, que antes tenían un castigo de tres meses a cuatro años de cárcel a los responsables y ahora es de dos a seis años, sin el beneficio de libertad bajo fianza. (...)

**Del 16 de mayo de 2003, fecha de aprobación de la reforma al Código Penal, a febrero de 2004 se ha registrado un incremento del 19,18% en la población penitenciaria. [grifos nossos]**<sup>42</sup>

O Informativo 2004 – 2005, por sua vez, ratificou o impacto na população prisional ocasionado pelas reformas penais de 2003, apresentando percentuais mais elevados de acréscimo da população prisional: “Al aprobarse estas reformas, el trabajo de la Secretaría de Seguridad Pública (...) ha impactado en el incremento del número de reclusos en las cárceles de la Ciudad. En particular, del 16 de mayo de 2003 (...), al 28 de febrero de 2005 se tiene registrado un incremento del 40% en la población penitenciaria.”<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> FERNÁNDEZ, Leticia. Son reos por menos de \$5 mil: revela estudio que 6 de cada 10 presos por robo cayeron por hurtar montos menores. In. *Reforma*, 31 de mayo del 2005.

<sup>40</sup> Somente para que se possa ter uma idéia, a relação peso x dólar do mês de julho de 2005 era de 10,60 pesos por dólar. [http://sesiones.spanish.fxstreet.com/2005/07/hacia\\_dnde\\_se\\_d\\_1.html](http://sesiones.spanish.fxstreet.com/2005/07/hacia_dnde_se_d_1.html) - Acesso em 26 de setembro de 2006.

<sup>41</sup> Idem, p. 18.

<sup>42</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Febrero 2004, p. 14.

<sup>43</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2004 – Febrero 2005, p. 25.

A riqueza de informação sobre o aumento da população prisional é sintomática do entusiasmo existente em torno deste tipo de resultado.

Neste relatório são anunciadas quedas nos índices delitivos nos momentos em que se aumenta o percentual de encarceramento. No entanto, o mesmo informe noticia a insuficiência das reformas já realizadas:

Si bien se han realizado reformas que tienen por objetivo a elevar la capacidad del sistema de justicia del Distrito Federal para sancionar efectivamente al delincuente, es menester considerar que las acciones hasta ahora emprendidas no son suficientes. Diversos ordenamientos pueden ser susceptibles de modificación con el objetivo de reducir los márgenes de impunidad y aumentar el cumplimiento de las penas determinadas por las autoridades judiciales.

En este último rubro nos hemos manifestado decididamente por la necesidad de que el Congreso de la Unión apruebe las reformas legislativas que atribuyan facultades a las autoridades locales para prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos relacionados con la droga, dentro de la propuesta del Presidente de la República para reformar la Constitución, la Ley General de Salud y el Código Penal, y como parte de la reformulación de facultades concurrentes en materia de salud que competen a la Federación y a los Estados.<sup>44</sup>

No período 2005 – 2006 foram aprovadas outras reformas na legislação penal. O crime de seqüestro passou a ter uma previsão de pena que vai de 40 a 60 anos de prisão e o seqüestro *exprés* teve o *quantum* de pena em abstrato modificado para a faixa dos 20 a 40 anos de prisão. Foi alterado o artigo 33 do Código Penal do Distrito Federal para estabelecer-se o limite mínimo de 3 meses e o limite máximo de 70 anos de prisão. No Brasil não há limite mínimo e o máximo é de 30 anos.

Como vimos, algumas reformas legislativas visando uma maior produtividade do sistema de justiça criminal foram concretizadas no México. Outra lei que sofreu alterações neste processo de reforma legal ocorrido no Distrito Federal Mexicano foi a antiga Lei de Justiça Cívica, que em 2004 passou a se denominar Lei de Cultura Cívica, e é dela que nos ocuparemos no próximo item.

### **III - A Lei de Cultura Cívica**

Uma das coisas que vem chamando a atenção nas notícias sobre o Rio de Janeiro é a quantidade de lixo nas ruas e os problemas relacionados à população de rua (urina, esmolas etc.). Estas são questões cruciais na lógica do Tolerância Zero, inspirado na Teoria das Janelas quebradas, que podemos resumir de forma grosseira dizendo “é de pequeno que se torce o pepino”, ou seja, que o acúmulo de desordem no ambiente urbano produz criminalidade, devendo ser enfrentadas as incivildades para que não se transformem em delitos.

Desde 1999 existe no Distrito Federal mexicano uma lei que rege os problemas

---

<sup>44</sup> Idem, p. 98.

relativos ao comportamento cívico e à harmonia do ambiente urbano. Esta lei, que num primeiro momento foi chamada de Lei de Justiça Cívica, substituiu o antigo Regulamento de Justiça Cívica de 1993<sup>45</sup>. Em 2002 houve nova proposta de reformulação da Lei de Justiça Cívica, que passaria a se chamar “Ley de Convivência Ciudadana del Distrito Federal”, mas em razão da tramitação de um projeto de lei sobre união de pessoas do mesmo sexo a nova lei passou a se chamar Lei de Cultura Cívica. A justificativa para esta mudança foi a pouca rigidez das medidas impostas aos infratores das regras de convivência cidadã e de acordo com o “Informe da Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2002 – 2003”: “Esto ha proporcionado un ambiente permisivo para las conductas antisociales que, sin llegar a ser delitos, si generan molestia y deterioran la calidad de vida de la ciudadanía.”<sup>46</sup>

Surgiu, então, a proposta de tipificar como faltas administrativas os “rachas” de automóveis (Artigo 25 XV da lei vigente) e o comércio ambulante não autorizado (Artigo 26 XVI da lei vigente), entre outras condutas que serão apresentadas no decorrer do texto. A definição de tais condutas como incivilizadas nos permite pensar sobre o problema da segurança urbana, que envolve uma determinada noção de ordem pública e que pode ter como consequência a criminalização do cotidiano, a institucionalização dos conflitos e medidas que apontam no sentido contrário da auto-composição dos mesmos, estando mais distantes daquilo que tem apresentado na contemporaneidade como “segurança cidadã” ou democracia de proximidade. Estas noções também presumem o controle de incivildades, mas o foco da ação está na criação de condições que permitam a prevenção dos conflitos em vários níveis (sobretudo no nível primário), ainda que não se trate de condutas tipificadas como crimes, evitando a sua ocorrência ao invés de sancioná-los, penal ou administrativamente, depois que já tenham ocorrido.

Em 31 de maio de 2004 o Governador do Distrito Federal mexicano, Andrés Manuel López Obrador, publicou a Lei de Cultura Cívica vigente. Em seu artigo 2º são apresentados os valores fundamentais para a cultura cívica naquele Distrito Federal, que são:

---

45 Este, por sua vez, substitui o “Reglamento de la Ley sobre Justicia en materia de faltas de policía y Buen Gobierno del DF”, de 1985, que previa sanções para a mendicância e para piadas e gestos ofensivos, condutas estas que desaparecem do Regulamento de 1993, além da modificação na descrição de outras condutas sancionadas. Os dois regulamentos não possuíam caráter de lei em razão do antigo estatuto político da capital, modificado na reforma constitucional de 1996. Nesta reforma constitucional foi alterada a organização jurídico-política do Distrito Federal, outorgando-se à Assembléa Legislativa a faculdade de legislar em matéria civil e penal, o que passou a vigorar em primeiro de janeiro de 1999. Quanto ao Poder Executivo, foi a partir de 1997 que este passou a ser exercido por um representante eleito diretamente, havendo de fato um chefe de governo no Distrito Federal.

46 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 59.

- I – La corresponsabilidad entre los habitantes y las autoridades en la conservación del medio ambiente, el entorno urbano, las vías, espacios y servicios públicos y la seguridad ciudadana;
- II – La autorregulación, sustentada en la capacidad de los habitantes de la Ciudad de México para asumir una actitud de respeto a la normatividad y exigir a los demás y a las autoridades su observancia y cumplimiento;
- III – La prevalencia del diálogo y la conciliación como medios de solución de conflictos;
- IV – El respeto por la diferencia y la diversidad de la población de la Ciudad de México;
- V – El sentido de pertenencia a la comunidad y a la Ciudad de México, y
- VI – La colaboración como una vertiente del mejoramiento del entorno y de la calidad de vida.

Quando esta lei foi aprovada vários políticos da capital se manifestaram contrariamente à mesma dizendo, em suma, que se tratava da criminalização da pobreza (que é evidente no cotidiano da Cidade do México) e que era também uma influência clara da política de tolerância zero, do ex-prefeito de Nova York Rudolf Giuliani. No “Informativo sobre os Progressos do Relatório Giuliani” de agosto de 2004 estão descritas mudanças no âmbito da Lei de Cultura Cívica, no item sobre Qualidade de Vida, nos seguintes termos:

Se sancionará a:

- Flaneleros y limpiaparabrisas
- Causen ruido que afecte la tranquilidad
- Sexoservidores
- “Coyotes”<sup>47</sup>
- Quien ingiera bebidas alcohólicas en la calle
- Quienes participen en arrancones
- Graffiteros.

Sanción de Actividades de apoyo a la comunidad, como optativa para el infractor no reincidente.

Crea un registro de infractores.<sup>48</sup>

Estas condutas fazem parte do cotidiano da Cidade do México e o tipo de resposta dada a elas é uma pequena amostra de que as chamadas “medidas alternativas”, como a prestação de serviços à comunidade, ao invés de reduzir a ação do sistema de controle social formal sobre os cidadãos podem tornar mais intenso este controle. Ademais, isso serve como um elemento de observação para o que acontece quando as situações conflitivas deixam o campo tradicional do Direito Penal e se transformam em questões administrativas. Ou seja, uma proposta minimalista está sendo efetivada pela tutela dos conflitos pela lógica administrativa, ou será a lógica punitiva que toma conta dos procedimentos administrativos? Para Fernando Tenório Tagle “(...) são retiradas competências do Direito Penal para transferi-las a outras autoridades administrativas, com respostas muito parecidas, também

---

<sup>47</sup> São pessoas que se oferecem para agilizar procedimentos em órgãos públicos.

<sup>48</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe de Avances – Relatório Giuliani. México, agosto de 2004, p. 25.

sancionadoras”.<sup>49</sup>

O artigo 14 apresenta outros princípios a serem seguidos para a formação de uma cultura cívica no Distrito Federal, destinada a preservação da ordem pública, fomentada a partir da participação ativa dos habitantes da cidade, quais sejam: a corresponsabilidade, a solidariedade, a honestidade, a equidade, a tolerância e a identidade. Este artigo está no título segundo da lei, especificamente dedicado à cultura cívica e à participação comunitária, e que estabelece a participação comunitária como dever dos cidadãos para a concretização de iniciativas voltadas à segurança cidadã (Artigo 15, XXII).

As infrações e as sanções respectivas estão tipificadas no Título III da lei, dividindo-se da maneira que segue:

- Infrações contra a dignidade das pessoas: tais como agressões físicas ou verbais e permissão de acesso de menores a lugares proibidos (artigo 23 I e II).
- Infrações contra a tranqüilidade das pessoas: como a prestação de serviços não solicitados (pois é freqüente a presença de flanelinhas que lavam pára-brisas dos carros que estão parados nos semáforos, mas a resposta dos Juizados Cívicos neste caso só se procede mediante queixa) (artigo 24 I). Pode ser também a conduta de convidar, exercer ou solicitar serviços sexuais (artigo 24 VII).
- Infrações contra a segurança cidadã: transitar com animais sem utilizar as medidas de proteção necessárias (artigo 25 I); impedir o livre trânsito de vias públicas sem permissão ou causa justificada (artigo 25 II); beber em lugares públicos não autorizados ou usar drogas em lugares públicos, o que não impede que a pessoa seja processada por ser portadora de drogas (artigo 25 V); “passar trote” para a polícia, bombeiros ou serviço de emergência (artigo 25 IX); atuar como “cambista” (artigo 25 XI); disparar arma de fogo para o ar (artigo 25 XVI).
- Infrações contra o entorno urbano da Cidade do México: deixar de recolher das vias públicas as fezes de animais domésticos, urinar ou defecar em lugares públicos, colocar lixo em lugar não autorizado, fazer pichações, desperdiçar água, entre outros (foram citados os incisos I, II, IV, V, VIII do artigo 26).

Este rol de infrações é um referencial importante para a compreensão da idéia de civismo dos capitalinos, sendo revelador do tipo de visão sobre o comprometimento com a cidade, de como é sentido, observado e também da forma com que se pretende modificar comportamentos pela ação do poder público num universo tão extenso, diferenciado e de

---

<sup>49</sup> TENORIO TAGLE, Fernando. Entrevista concedida a Cristina Zackseski. Coyoacán – Distrito Federal, México, em 16 de maio de 2006.



difícil controle que é a Cidade do México.

Um dos grandes problemas da Cidade é o trânsito e por isso a proibição de impedir ou atrapalhar o uso da via pública, a liberdade de trânsito ou de ação das pessoas, sem permissão ou causa justificada. Entende-se que há causa justificada quando a obstrução seja inevitável, necessária e não constitua um fim em si mesma e sim um meio razoável de manifestação de idéias, de associação ou reunião pacífica. Este é um problema com uma repercussão enorme e extremamente perturbadora para as noções de ordem pública e de democracia, pois existem dezenas de manifestações diárias na Cidade do México. Os relatórios anuais da Secretaria de Segurança Pública apresentam dados a respeito. No Informativo 2001 consta que: “En el período señalado se tuvieron un total de 1.780 actos masivos, de los cuales 378 fueron marchas, 60 mítines, 1.203 concentraciones y 139 plantones. E os números seguem crescendo, ano após ano.<sup>50</sup>

Os controladores de tráfico estão sempre atentos às passeatas do dia, sendo que elas fazem parte do planejamento da rotina diária da polícia e dos habitantes da cidade. Em diversas ocasiões, nas dependências da Secretaria de Segurança Pública, pudemos observar a movimentação das manifestações que ocorriam concomitantemente em vários pontos da cidade<sup>51</sup>. São comuns bloqueios em avenidas importantes, como a Insurgentes e a Reforma<sup>52</sup>. A impressão que causam na população não é positiva e, exatamente pelo impacto que causam, seguem ocorrendo. Ou seja, elas efetivamente são maneiras de se fazer notar, mas o custo é alto para a qualidade de vida, especialmente em uma cidade cuja possibilidade

---

<sup>50</sup> No Informativo 2002 – 2003 os números são os seguintes: “Durante el período que se informa realizaron 1,248 movilizaciones sociales: 369 marchas, 314 mítines, 286 bloqueos, 152 concentraciones, 44 plantones, 44 tomadas de instalaciones y 39 caravanas. Del total de movilizaciones efectuadas, 551 corresponden al ámbito local y 697 al federal. En estas movilizaciones participaron 446,892 personas a las cuales de (sic) protegió su integridad física y respeto a sus garantías individuales.” (GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 13.)

No Informativo 2003 – 2004 o número total de mobilizações registradas em vias públicas foi de 1.706, com a participação de 780.000 manifestantes, sendo que “(...) del total de eventos, 310 fueron concentraciones, 479 mítines, 268 bloqueos de vialidades, 489 marchas, 87 caravanas, 39 plantones y 34 tomas de instalaciones.” (GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Marzo 2003 – Febrero 2004, p. 38.)

<sup>51</sup> Em entrevista com Luiz Gonzáles Placencia, em 26 de outubro de 2004 (Tlalpan – DF), nos foi relatada uma greve universitária ocorrida em 1986 que é lembrada todos os anos pelos estudantes (como ocorreu naquele mês de outubro), pois vários estudantes morreram em decorrência da ação violenta da polícia. A greve foi motivada por uma decisão de reduzir vagas para ingresso na UNAM, bem como da tentativa de cobrança de taxas. Existem estudantes presos até hoje, condenados por danos ao patrimônio público. Uma manifestação que presenciamos, no mês de novembro, pedia a libertação daqueles que os universitários consideram presos políticos.

<sup>52</sup> Uma descrição localizada na Internet sobre um dos monumentos da Avenida Reforma – o Anjo da Independência - expõem a dimensão do problema das manifestações para o cotidiano da cidade: “No pocas ocasiones la Avenida Reforma se convierte en un muro humano que provoca el descontento y trastorna a una ciudad enamorada del automóvil.” (<http://www.mexicocity.com.mx/angel.html> - Acesso em 09 de setembro de 2006).

de locomoção é um dos pontos nevrálgicos do cotidiano. Qualquer grupo se faz notar quando impede as pessoas de chegarem em casa, no trabalho, no lugar de estudo ou no socorro médico. No entanto, são tantas as manifestações de caráter político que elas não logram adquirir a relevância pretendida, quer dizer, muitas vezes elas não atingem o objetivo de pressionar o governo para a atenção de demandas, enquanto o prejuízo causado para a percepção do controle da ordem da cidade é evidente. A possibilidade de repressão destas manifestações soa como uma atitude antidemocrática e de conotação extremamente arbitrária, como se o governo estivesse refém dos grupos rebeldes, ou estivesse imobilizado pelo exercício da livre manifestação de idéias.

Existem outros problemas que, apesar das sanções, estão longe de ser resolvidos, pois dizem respeito à economia do país e à rotina de vida das pessoas. O mais evidente deles está relacionado à economia informal: é a existência em larga escala do comércio ambulante. Está claro que um dos objetivos dos empresários e da administração local é retirar os ambulantes das ruas, pois eles prejudicariam os comerciantes que pagam impostos, além de causar uma má impressão da cidade aos turistas. No entanto, este tipo de comércio não representa um problema somente para a administração da cidade e para os empresários; caminhando pelas ruas da cidade é possível presenciar momentos de tensão dos próprios ambulantes, que ora se sentem ameaçados pela presença da polícia, ora ignoram os policiais.

Nas visitas que fizemos em 2004 ao prédio da Secretaria de Segurança do Distrito Federal, que está na Zona Rosa, próximo a uma das saídas do metrô, observamos que o corredor que liga esta saída do metrô à rua da Secretaria, praticamente ao lado de seu prédio, por vezes estava tomado de ambulantes e por vezes estava completamente vazio<sup>53</sup>. Há, na verdade uma alternância entre momentos de respeito à Lei de Cultura Cívica, que proíbe este tipo de comércio, e momentos nos quais não há como controlá-lo. Além disso, é complexa a negociação entre os governos a polícia e as lideranças dos ambulantes; estas muitas vezes são acusadas de “organizar atividades criminosas” e de subornar policiais, o que seria uma explicação para a alternância de reações da polícia e dos ambulantes.

Outro problema de fundo que está aí colocado é o da capacidade do Estado mexicano de oferecer empregos formais para esta população. Em reportagem do Jornal La Jornada informação é de que, entre os anos de 2000 e 2003 o número de vendedores ambulantes cresceu 40%. O jornal cita dados de uma pesquisa realizada pela Economist Intelligence Unit (EIU) – entidade que faz parte do grupo inglês que publica a revista The Economist:

---

<sup>53</sup> Em 2006 o comércio ambulante estava funcionando normalmente ao lado do prédio da Secretaria.

Las fricciones son más evidentes en la ciudad de México, donde alrededor de medio millón de personas vocean sus mercancías en la calle, venden tarjetas telefónicas en los semáforos, ofrecen discos piratas en los vagones del Metro o comida en las banquetas. Las calles que rodean la Plaza de la Constitución parecen un gran mercado; parte del bosque de Chapultepec era una romería hasta el otoño pasado, cuando la administración decidió cerrar una zona popular para darle mantenimiento.<sup>54</sup>

O problema da informalidade nos foi relatada por Mário Delgado Carrillo, Diretor Executivo de Informática e Estatística da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal mexicano em 2004. Perguntado sobre a possibilidade de retirar os ambulantes da rua respondeu:

Não se pode fazer, de um modo geral. Desde 2004 há crescimento econômico zero. Não há geração de emprego. Este é um país no qual a média de crescimento nos últimos 20 anos é muito próximo a zero. Esta é uma questão econômica, não é uma questão de ordem e de legalidade. É uma saída à falta de emprego.<sup>55</sup>

De janeiro a outubro de 2008 foram registrados 11.342 casos de obstrução das vias públicas por comércio ambulante<sup>56</sup>. Assim como o problema do comércio informal, observamos que o estilo de vida da cidade dificulta atitudes “civilizadas” por parte da população mais pobre. As pessoas saem de casa de madrugada e só retornam para suas casas à noite. Não se observa a existência de uma estrutura pública de apoio aos habitantes da cidade para que não haja necessidade de se urinar ou defecar em lugares públicos. Não é, portanto, uma questão de preferência. A cidade está relativamente estruturada para atender, dentro dos padrões formais, trabalhadores e consumidores de classes média e alta, que podem pagar para ingerir bebidas alcoólicas, por exemplo, no interior de estabelecimentos autorizados. “Las faltas relacionadas con el consumo de alcohol representaron el 54 por ciento del total reportado por la Consejería. En el ‘top ten’ de faltas reportadas por la consejería se encuentran: orinar en la vía pública, usar la calle sin autorización, tirar basura en áreas comunes, causar ruidos y hacer graffiti.”<sup>57</sup>

Outro problema referenciado especificamente ao contexto capitalino mexicano é o problema de desperdício de água. Alfonso Iracheta Cenecorta apresenta um quadro geral sobre a Cidade do México que compõe uma situação de risco, pois na cidade estão presentes elementos que indicam desordem e baixa governabilidade, tais como: crescimento desmedido; déficit de infra-estrutura (água potável, drenagem, vias públicas, transportes); equipamentos

---

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> DELGADO CARRILLO, Mario. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal. Zona Rosa, Distrito Federal, México, em 16 de novembro de 2004.

<sup>56</sup> [www.ciudadanosenred.org.mx/metroaldialph?cont=1&info=6254](http://www.ciudadanosenred.org.mx/metroaldialph?cont=1&info=6254) – Acesso em 20 de maio de 2009.

<sup>57</sup> Idem.

(educação, saúde, lazer, esporte, administração pública); baixa disciplina urbanística; ausência de um projeto socioeconômico e ambiental de longo prazo.<sup>58</sup>

Devido a este estado de coisas é muito difícil que a aplicação de sanções aos cidadãos que desrespeitem a Lei de Cultura Cívica não seja equivalente à criminalização do dia-a-dia da pobreza da capital mexicana, visto que nas notícias sobre a aplicação da lei muitos sujeitos que foram selecionados pela polícia e encaminhados aos Juizados Cívicos tiveram que cumprir o tempo de prisão previsto na lei – que varia de 6 a 36 horas - no Centro de Sanções Administrativas conhecido por “El Torito”, ao invés de pagar o valor da multa correspondente, que varia de 1 a 30 dias do salário mínimo.<sup>59</sup>

#### IV - Os reflexos da intolerância na situação penitenciária

O “*Informativo da Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal 2003 – 2004*” contém, logo em suas páginas iniciais, uma máxima da Criminologia Positivista (Paradigma Etiológico) que informa até hoje em boa medida a Política Criminal Tradicional. Trata-se da linha divisória que divide uma minoria de criminosos de uma maioria de não criminosos (a sociedade)<sup>60</sup> e está apresentada no documento nestas palavras:

La delincuencia en la Ciudad es muy recurrente, y como consecuencia, **un reducido grupo de delincuentes es responsable de un amplio número de ilícitos, de ahí que el camino a seguir debe ser tratar de aislar al mayor número de ellos, y por tanto de recluirlos el mayor tiempo posible** en tanto que se puedan mejorar las condiciones para aumentar el porcentaje de los esfuerzos de readaptación que concluyen eficazmente. [*grifos nossos*].<sup>61</sup>

---

58 IRACHETA CENECORTA, Alfonso. Governabilidade na Zona Metropolitana do Vale do México. In. RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). *Metrópoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 241.

59 MARTÍNEZ, Edith. El Universal. Ciudad de México – sábado, 11 de abril de 2009. [www.el-universal.com.mx/notas/590293.html](http://www.el-universal.com.mx/notas/590293.html) - Acesso em 20 de maio de 2009.

60 No início desta orientação teórica – Escola Positiva Italiana - esta minoria era designada como anormal, diferenciando-se a mesma da maioria de seres normais que compõe a sociedade. Esta distinção, na teoria penal, é chamada por Alessandro Baratta de Princípio do Bem e do Mal (*Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1999, capítulo IV), uma vez que opõe criminoso (mal, que deve ser curado, neutralizado, reformado ou eliminado – conforme o período histórico e a teoria da pena correspondente) e sociedade (bem, que deve ser preservado). Este princípio é negado em sua obra pela Teoria Estrutural-funcionalista do desvio e da anomia (Émile Durkheim e Robert Merton), segundo a qual o delito praticado pelo sujeito não é necessariamente negativo, pois funcional para a estabilidade e modificação dos sistemas sociais. De outro lado as pesquisas sobre a criminalidade do colarinho branco e sobre as cifras ocultas, que provocaram a mudança de paradigma em Criminologia também demonstram que a criminalidade não é própria de determinados estratos, mas que as estatísticas concentram-se neles pois suas práticas criminosas são mais visíveis, os sujeitos responsáveis pelas mesmas possuem estereótipos que orientam a ação dos primeiros filtros do sistema penal, estando também em situações de maior vulnerabilidade para o recebimento com êxito da etiqueta de criminoso – local de moradia, cor da pele, situação econômica, acesso à defesa etc. Isso faz com que, por exemplo, sejam mais representativas as estatísticas de roubo na sociedade mexicana – os 50% dos delitos de roubo mencionados no informativo anterior.

61 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de*

A última afirmação nos faz pensar, no entanto, que ainda não foi abandonado no México o ideal ressocializador da pena de prisão, tal como se constituiu no Século XIX, e que já foi superado pela visão correspondente para o subsistema prisional que possui a estratégia efficientista. Note-se que o Programa de Tolerância Zero é conhecido como o “modelo americano de segurança”, mas que ele está em perfeita sincronia com o movimento de privatização das prisões e com a expansão da resposta punitiva encarceradora, visto que os Estados Unidos são os campeões mundiais em índices de encarceramento<sup>62</sup>, mas a ressocialização não se coloca mais como objetivo, enquanto na teoria criminológica contemporânea há o entendimento de que ela deve ser buscada apesar da prisão<sup>63</sup>.

Nos Estados Unidos em 1997 havia 1.785.079 presos, o que significa um índice de 648 presos por 100.000 habitantes, sendo de 6 a 12 vezes maior do que o índice dos países da União Européia no mesmo período. Em 1998 foi alcançada a casa dos 2.000.000 de pessoas presas e de acordo com estudo realizado pelo Departamento de Justiça daquele país. No ano de 2003 foi batido novo recorde, tendo sido alcançada a casa dos 6,9 milhões de adultos presos ou sob supervisão do sistema de justiça criminal (*probation* ou *parole*)<sup>64</sup>.

No México, a relação de presos por cem mil habitantes era muito diferente da situação norte-americana mencionada. Segundo a *Human Rights Watch* e o Instituto Latinoamericano para a Prevenção do Crime e o Tratamento do Delinqüente (ILANUD), tanto no Brasil quanto no México, em 1997 a relação de presos por cem mil habitantes era de 108 X 100.000.<sup>65</sup>

O Jornal Reforma apresenta dados diferentes para o ano de 2003: o total de presos seria de 21.915 (ao invés de 23.928). Destes, 20.828 seriam homens. A capacidade total do Sistema Prisional do Distrito Federal mexicano seria de 15.580 vagas, havendo, portanto, uma superlotação da ordem dos 46%. A maior parte da população prisional têm o curso secundário completo, totalizando 5.857 presos, sendo que outros 5.104 possuem o curso primário completo e 4.108 possuem o curso secundário incompleto. A maior parte das condenações - 18.389 - está concentrada nos delitos patrimoniais.<sup>66</sup> O “*Informe de Resultados do Plano de Ações 2005 - 2006*” apresenta uma série estatística segundo a qual de 1994 a 2005 o

---

*Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 - Marzo 2004, p. 6.

<sup>62</sup> Diversos dados que comprovam este recorde constam dos textos publicados na *Revista Discursos Sediciosos*, ano 7, n. 11 - Rio de Janeiro: Revan, 1º semestre de 2002.

<sup>63</sup> Neste sentido BARATTA, Alessandro. Resocialización o control social: por un concepto crítico de “reintegración social” del condenado. In. ARAÚJO JR., João Marcelo (org.). *Sistema penal para o terceiro milênio: atos do colóquio Marc Ancel*. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 251 - 265.

<sup>64</sup> <http://www.cnn.com/2004/LAW/07/26/corrections.population.ap/index.html>

<sup>65</sup> CAVALCANTI, Leonardo; XAVIER, Marcello. Governo tenta mudar sistema. In. *Correio Braziliense*, 19 de fevereiro de 2001, p. 8.

<sup>66</sup> HERRERA, Rolando. Enfrentan reclusorios saturación. In. *Reforma*, lunes, 17 de marzo del 2003.

percentual de pessoas presas por delitos patrimoniais aumentou 30,12%, enquanto o percentual de pessoas presas por delitos contra a vida diminuiu 9,88%. Os seqüestros apresentaram um leve decréscimo entre os anos de 1999 e 2000 e depois se mantiveram na casa dos 3%. O resumo da série é bem elucidativo: “El 70,3% de los internos se encuentran reclusos por delitos patrimoniales y el 10,9% por delitos contra la vida”.<sup>67</sup>

Em visita a Direção Geral de Comunicações da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal mexicano, em 16 de novembro de 2004, o Diretor Geral - Coronel Mário Miguel Carrillo Huerta - nos informou que o governo colocou metas para atividade policial, que é uma das 146 recomendações do “*Reporte Giuliani*”, que consta do item oito da parte que propõem a instalação do sistema COMPSTAT<sup>68</sup> e se chama Incentivo por Resultados. Por exemplo: a meta de delinqüentes apresentados ao Ministério Público para o período de maio a dezembro de 2003 foi de 18.0000 detidos, principalmente por delitos vinculados com o roubo<sup>69</sup>.

A meta para o período de janeiro a dezembro de 2004 foi de 22.000 detenções. Em 16 de novembro já havia sido alcançada a casa dos 26.489 delinqüentes apresentados, o que

---

<sup>67</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL *Informe de Resultados – Plan de Acciones 2005 - 2006*. Gabinete de gobierno, seguridad pública y procuración de justicia, p. 18.

<sup>68</sup> O COMPSTAT é uma parte importante do modelo de gestão empresarial da visão de segurança pública do Tolerancia Zero e estava assim descrito no item Programas y Campañas da Página da Secretaria de Segurança do Distrito Federal mexicano em 2004: “El nombre de CompStat proviene de la abreviación de ‘Compare States’ en inglés, sistema diseñado para comparar estadísticas, proveer información actualizada sobre la incidencia delictiva, hacer mapas de los delitos, plantear estrategias anticrimen, solucionar problemas a nivel de zonas de patrullaje y entablar una comunicación entre los sectores. El objetivo de CompStat es transformar el proceso de toma de decisiones en las corporaciones policiales, crear una cultura de redención de cuentas y aumentar la eficacia policial. CompStat parte del principio de que el reporte adecuado de la actividad policial es la base para generar estadísticas confiables que permitan diseñar estrategias para la prevención del delito y mecanismos para la evaluación de resultados. CompStat tiene un claro enfoque de administración eficiente que busca fijar metas, elaborar planes y aumentar el número de detenciones.” ([www.ssp.df.gob.mx](http://www.ssp.df.gob.mx) - Acceso em 30 de março de 2004) No “Reporte Giuliani” há um item inteiro sobre o COMPSTAT, sendo que a descrição principal é a seguinte: “El sistema *Compstat* es una herramienta ideal para facilitar la toma de decisiones y acciones con el fin de mejorar los resultados. El uso de esta herramienta permite flexibilidad y sensibilidad a los cambios en los niveles de crimen, al mismo tiempo que produce mayor transparencia en el uso de los recursos. *Compstat* es mucho más que un sistema de información, es una filosofía de administración inteligente donde el principio fundamental es que siempre se puede mejorar las cosas. El uso de este sistema necesariamente conduce a la organización a un proceso de reflexión y autocrítica, con miras a una continua autoevaluación y aprendizaje. Implementar esta estrategia en la SSP, ayudaría a que toda la institución se orientara a alcanzar objetivos muy específicos en el corto y largo plazo. Una ventaja adicional de este sistema es que permite la rendición de cuentas permanente de toda la estructura.

El compartir la información a todos los niveles, permite que se descentralice la toma de decisiones, por lo que los mandos regionales y sectoriales adquieren la responsabilidad de disminuir los índices delictivos en sus territorios de manera directa. Por ello, resulta necesario que todos los mandos entiendan la importancia de su participación innovadora en el diseño de estrategias locales anticrimen y su responsabilidad en el éxito o fracaso de ellas.” ([www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp\\_sec\\_informe\\_giuliani\\_i.html](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_sec_informe_giuliani_i.html) - Acceso em 30 de março de 2004).

<sup>69</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Febrero 2004, p. 8.

representa 4.489 delinquentes a mais do que o esperado<sup>70</sup>. De acordo com Mário Delgado Carrillo:

(...) os policiais ganham incentivos para pegar delinquentes na rua no momento em que estão delinquindo. E para o delito de roubo, sem que possa haver simulação ou truque, porque é roubo. E lembre-se que a averiguação tem a ver com outra instituição, que é o Ministério Público. Se você, Cristina, é polícia e prende três, chega aqui e diz: quero meu dinheiro, então eu digo: me dá a averiguação prévia.

C. Z. QUANTO RECEBEM POR DETIDO?

M.D. C: Ao redor de 200 dólares. Por roubo.<sup>71</sup>

Todavia, são mencionadas ações destinadas a melhorar a qualidade de vida da população, tais como a prevenção de acidentes relacionados ao abuso do álcool, a instalação de semáforos inteligentes para melhorar o fluxo dos automóveis e a reordenação das vias do Centro Histórico.<sup>72</sup> Ou seja, não se descartam ações que não sejam puramente repressivas, como também podemos observar em ações destinadas a melhorar o ambiente urbano, como as operações anti-grafitagem, e o serviço de recolhimento de sucatas de automóveis espalhados pela cidade, ambos típicos das ações do programa Tolerância Zero.

## **V - A violência vence a intolerância: o linchamento de San Juan Ixtayopan**

Em 24 de novembro de 2004 houve um escândalo nacional cuja repercussão acabou atingindo a política de segurança do Distrito Federal mexicano. Três policiais foram linchados por cerca de 200 camponeses enfurecidos de uma comunidade rural situada ao Sul da Cidade do México, que é o *pueblo* de San Juan Ixtayopan - Tláhuac. A versão divulgada na imprensa é a de que eles estavam investigando ações relacionadas ao “crime organizado”<sup>73</sup> e que se

---

<sup>70</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Hoja de Control de Trabajos: Remisiones MP*, 16 noviembre, 2004.

<sup>71</sup> Entrevista em 16 de novembro de 2004 na Secretaria de Segurança do Distrito Federal mexicano. Tradução livre da autora.

<sup>72</sup> Idem, ibidem.

<sup>73</sup> Artículo 2o.- Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I. Terrorismo, previsto en el Artículo 139, párrafo primero; contra la salud, previsto en los Artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los Artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el Artículo 400 Bis; y el previsto en el Artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal;

Reforma 11-05-2004

II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población;

IV. Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud, y

V. Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, o en las

posicionaram à paisana e sem retaguarda nas proximidades de uma escola na qual estudavam crianças que haviam sido vítimas de seqüestros. Os investigados teriam ficado sabendo da operação e espalharam um boato junto à comunidade de que se tratava de seqüestradores. Logo, os policiais foram espancados e dois deles queimados vivos. A polícia da capital demorou duas horas para chegar ao local, encontrando os corpos carbonizados.

Em artigo sobre linchamentos ocorridos no México na década de 1990, Guadalupe Letícia García García relata um problema sobre a realidade da justiça e da segurança naquele país: a falta de confiança nas instituições públicas, especialmente na polícia<sup>74</sup>. Este problema é corroborado pela “*Pesquisa de Vitimização - ICESI 2004*”, segundo a qual 45% da população mexicana considera que a polícia atua mal ou muito mal para o controle do delito.<sup>75</sup> A estes dados se somam outros que apontam no mesmo sentido:

El bajo nivel de confianza ciudadana hacia la policía, sumado a la sensación de inseguridad que enfrenta la mayoría de la población en México, ha provocado que un porcentaje importante de la población considere que tiene derecho a procurarse justicia por su propia mano. Una encuesta publicada por el IFE [Instituto Federal Electoral] y el Instituto de Investigaciones Sociales en el año 2000 encontró que 43% de la población entrevistada opinó que los miembros de una comunidad tienen el derecho a tomar en sus manos el castigo de un asesino si las autoridades no hacen nada para sancionarlo.

Además de los cuerpos policíaco, los sistemas de justicia penal, en especial los tribunales encargados de castigar el delito, son instancias centrales en la construcción del sentimiento de inseguridad – o seguridad – ciudadana. En México la confianza de los ciudadanos en los tribunales tampoco es positiva. Como indica la siguiente tabla, entre 65 y 76 % de la población de todas las edades expresa poca o nada confianza hacia los tribunales, mientras que sólo un 3 por ciento en promedio afirma tenerles mucha confianza<sup>76</sup>

Depois do linchamento de San Juan Ixtayopan – Tláhuac, em 6 de dezembro de 2004, o Presidente Vicente Fox retirou o Secretário de Segurança, Marcelo Ebrard Causabón, da chefia daquela secretaria, passando por cima da autoridade do governador Andrés Manuel Lopez Obrador. O artigo 122 da Constituição mexicana e o artigo 34 do Estatuto do Governo do Distrito Federal permitem este tipo de intervenção do Presidente em razão de ser a Cidade do México a sede do Governo Federal.

---

disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales. (LEI FEDERAL CONTRA A DELINQUÊNCIA ORGANIZADA. Última reforma publicada em 21 de dezembro de 2004).

<sup>74</sup> GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Letícia. *El linchamento en la Ciudad de México: Conciencia de los propios derechos?* Octubre de 2002. *Mimeo*.

<sup>75</sup> ICESI. *Encuesta internacional sobre criminalidad y victimización 2004*. México, p. 63. [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx).

<sup>76</sup> MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles. *Seguridad pública: incidencia delictiva y sensación de inseguridad*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, p. 31.



De acordo com Fernando Tenório Tagle aquele era um problema político que visava as próximas eleições distritais e presidenciais no México (2006), pois Marcelo Ebrard já tinha a pretensão de suceder Lopez Obrador no Governo do Distrito Federal e este último, a pretensão de suceder Vicente Fox na Presidência da República. Segundo o entrevistado, Vicente Fox ordenou aos Policiais Federais Preventivos que não intervissem no linchamento, pois a intervenção deveria ser feita pela polícia do Distrito Federal. Depois do resultado produzido, Vicente Fox pediu a renúncia de Marcelo Ebrard. Diante de sua recusa ele foi substituído e iniciou-se contra ele uma averiguação prévia por crime de homicídio.<sup>77</sup>

Na mesma oportunidade em que Vicente Fox retirou do cargo o *comissionado* da Polícia Federal Preventiva, José Luis Figueroa Cuevas, que era o responsável técnico pelas operações. Esta decisão foi alvo de críticas, pois os dois cargos não são equivalentes - o *comissionado* está um posto abaixo do Secretário de Segurança Federal. Na mensagem em que o Presidente anunciou sua decisão, duas semanas após o linchamento, consta o seguinte trecho:

Todas estas medidas tienen el claro objetivo de contribuir a fortalecer el orden público y a abatir la impunidad; en suma, tienen la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad que legítimamente las y los mexicanos exigen de sus autoridades. Quiero subrayar que las investigaciones y procesos jurídicos relacionados con lo acontecido en Tláhuac continuarán. Las responsabilidades que resulten de dichas investigaciones se fizarán tanto a los ciudadanos involucrados como a todos lo funcionarios y servidores públicos implicados.<sup>78</sup>

Em 14 de dezembro de 2004 foi nomeado para ocupar o cargo de Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal Joel Ortega Cuevas. Ao assumir Ortega declarou que não alteraria a política desenvolvida pelo secretário anterior, mas de acordo com Fernando Tenório Tagle já podem ser notadas alterações nas metas de detenção que possuíam os Juizados Cívicos, por exemplo. Ou seja, o direcionamento da atividade policial foi recolocado na ação repressiva aos crimes considerados mais graves, e não mais sobre as faltas administrativas previstas na Lei de Justiça Cívica.

---

<sup>77</sup> TENORIO TAGLE, Fernando. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Coyoacán – Distrito Federal, México, em 16 de maio de 2006.

<sup>78</sup> Mensaje del Presidente Vicente Fox Quesada, con motivo de los hechos violentos ocurridos el pasado 23 de noviembre en San Juan Ixtayopan, Tláhuac.

<http://presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=116055&pagina=98> - Acesso em 15 de maio de 2006.

Discurso semelhante pode ser observado na Espanha, depois do atentado terrorista de 11 de março, quando José María Aznar (do Partido Popular – PP) atribuiu ao ETA (Euskadi Ta Askatasuna) a responsabilidade pelo atentado. Depois a Alcaeda assumiu a autoria do atentado e Aznar perdeu a chefia de governo espanhola nas eleições seguintes para José Luis Rodríguez Zapatero (do Partido Socialista Operário Espanhol – POSOE); este iniciou processo de paz com o grupo separatista Basco, em 22 de Março de 2006, que até agora pode ser avaliado como bem sucedido. Porém, a Associação das Vítimas do Terrorismo (AVT) é contra o diálogo do governo socialista com o ETA.

Segundo relatório de trabalho de campo de Janaína de Cássia Carvalho nos Juizados Cívicos na Cidade do México houve uma queda de 77,19% de infrações do artigo 25 inciso V da Lei (que proíbe a ingestão de bebidas alcoólicas e o uso de drogas na rua) se comparados os números de registros de agosto, setembro, outubro e novembro de 2004 (os quatro primeiros meses de implantação da lei, nos quais o secretário era Marcelo Ebrard) com a média mensal de ocorrências dos três primeiros meses de trabalho do novo secretário (dezembro de 2004, janeiro e fevereiro de 2005).<sup>79</sup> Esta mudança está reafirmada em declarações do novo secretário, como a que segue: “Sé que tenemos un grave problema de alcoholismo en la ciudad, pero, cada vez que remitimos a una persona al Juzgado Cívico, estamos demorando hasta una hora y media o dos horas en promedio, porque no está el médico legista, es el mismo tiempo que se pierde en la calidad en el patrullaje.”<sup>80</sup>

O “*Informe de Actividades da SSP-DF 2004 – 2005*” confirma a mudança de prioridades: “(...) casi la mitad del trabajo preventivo de la policía capitalina se concentra en los delitos que más afectan a la sociedad como el robo, a diferencia de otros años, donde las faltas cívicas eran el foco de atención y tiempo de los policías de la institución.”<sup>81</sup> Contudo, de acordo com o Informe esta mudança já teria sido iniciada em outubro, antes da posse do novo secretário (em dezembro de 2004).

Esta reorientação também está mencionada no “*Informe de Resultados do Plano de Ações 2005*” da Secretaria de Segurança Pública, que diz: “Las remisiones al Juez Cívico se han mantenido en niveles por debajo de 2003 y 2004 como resultado de la reorientación del estado de fuerza hacia remisiones por delitos de alto impacto social y no por faltas cívicas menores.”<sup>82</sup>

Note-se também que as referências nos documentos e nas estatísticas sempre dizem respeito a delitos patrimoniais, especialmente às variedades de roubo existentes. No mesmo relatório citado, enquanto os delitos patrimoniais representavam 75,9% do total das estatísticas do período foram registrados percentuais baixos de homicídios (1,7%), de seqüestros (1,7%) e de estupros (4,6%) no ano de 2004.<sup>83</sup> Observe-se que até mesmo a eficiência policial é medida pelas detenções de suspeitos por roubos: “La meta de la policía de

---

<sup>79</sup> CARVALHO, Janaína de Cássia. *Uma breve passagem pelos Juzgados Cívicos*. Maio de 2005, p. 5. *Mimeo*.

<sup>80</sup> SIERRA, Arturo. *Dan chance a borrachitos*. [www.fisac.org.mx](http://www.fisac.org.mx) - Acesso em 10 de março de 2005.

<sup>81</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2004 – Febrero 2005, p. 18.

<sup>82</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Informe de Resultados – Plan de Acciones 2005*. Enero – Diciembre, 2005, p. 5.

<sup>83</sup> *Idem*, p. 25.

detener a un determinado número de presuntos responsables tiene como consecuencia un aumento en la eficiencia. La eficiencia policial se refiere al número de averiguaciones previas iniciadas por la intervención de la policía al detener a presuntos responsables de delitos, principalmente de robo en sus diferentes modalidades.”<sup>84</sup>

O discurso oficial dos funcionários que assumiram em seguida a Direção de Estatística e Informática da Secretaria de Segurança Pública (pois quando muda o secretário muda toda a equipe) é o que de não houve nenhuma alteração na política de segurança sob o comando de Joel Ortega. Segundo Oscar Rendón Stepherson o Plano do Governo do Distrito Federal tem vigência até o final do mandato (dezembro de 2006) e não pode ser alterado, mas até o *layout* da página da Internet mudou e não apareceu mais nenhuma menção à Tolerância Zero ou a Rudolf Giuliani.<sup>85</sup>

Sobre a política de segurança do PRD é expressiva a afirmação de que: “Al definir políticas de seguridad, el nuevo grupo en el gobierno está maximizando su probabilidad de mantenerse en el poder; aun cuando esto no necesariamente significa maximizar el combate contra la delincuencia”<sup>86</sup>. Nas eleições de julho de 2006 para o executivo local e federal no México, Marcelo Ebrard (PRD) venceu no Distrito Federal por um percentual maior que 60% e Lopez Obrador (PRD) perdeu as eleições presidenciais para Felipe Calderón Hinojosa (PAN) por um percentual muito pequeno de votos (0,58% na recontagem) numa das eleições mais questionáveis das Américas depois da eleição de George W. Bush à presidência dos Estados Unidos em 2001.

## **VI - Considerações Finais**

Concordamos com Giuliani quando ele diz que o Rio de Janeiro pode se tornar uma das cidades mais seguras do mundo<sup>87</sup>, mas certamente discordamos do caminho a ser seguido até lá. O Rio de Janeiro é um cenário onde o futuro pode ser maravilhoso, mas este futuro deve ser animador para todos, respeitada a cultura e os limites locais. Pensemos, por exemplo, como seria restringir a ingestão de bebida alcoólica nas ruas na cidade do Carnaval... Ainda veremos o que os consultores têm coragem de propor, quanto vai custar e quem vai pagar.

Sabemos que a proposta de intervenção na cidade do Rio de Janeiro que seja capaz de

---

<sup>84</sup> Idem, p. 27.

<sup>85</sup> Realizamos uma visita àquela direção em 25 de maio de 2006 e acessamos o portal da Secretaria em 15 de junho de 2006.

<sup>86</sup> CAPÍTULO CINCO: La seguridad en una democracia emergente. La política de seguridad pública durante los gobiernos del PRD al mando de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. Versión 5 de julio 04, p. 8.

<sup>87</sup> PLATONOW, Vladimir. Rio pode ser uma das cidades mais seguras do mundo, diz Giuliani. JB Online, 03/12/2009.

alterar o estado atual das condições de segurança não pode estar restrita a mecanismos coercitivos, como em geral se apresentam as regras que tutelam as condutas consideradas incivilizadas (a partir de padrões culturais norte-americanos<sup>88</sup>), nem à utilização da tecnologia como elemento de “prevenção” ou instrução de processos criminais ou administrativos (limitada que é a alguns locais e situações). É preciso que sejam delineadas políticas públicas cujas metas tragam consigo a possibilidade de pertencimento da população marginal carioca, de forma a fortalecer os laços de solidariedade entre os indivíduos, mas que propiciem também a identificação do poder público como responsável por serviços públicos de qualidade e não com o “exterminador do futuro”. E há tempo hábil para isso.

Contudo, não é difícil prever os rumos da política nesta área. A empresa de Giuliani continuará ganhando dinheiro e fama, mas com alguma sorte, como ocorreu no México, o projeto continuará sem condições (legais, mas principalmente econômicas e circunstanciais) de implantação. É bem verdade que o empresário que pagou tinha de onde tirar e só ficou mais rico desde então, o que reforça a tese de que a segurança pública é um grande investimento. No caso do Rio de Janeiro este investimento precisa ser feito em melhores condições de vida para a população, para que ela se sinta partícipe do processo de construção das condições de segurança para a realização da Olimpíada e da Copa do Mundo. Na verdade este será este um grande teste para quem defende a tese de que o esporte deve ser usado no “combate” às drogas. Mas essa é outra história.

## VII – Referências

BARATTA, Alessandro. Resocialización o control social: por un concepto crítico de “reintegración social” del condenado. In. ARAÚJO JR., João Marcelo (Org.). *Sistema penal para o terceiro milênio: atos do colóquio Marc Ancel*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

CAPÍTULO CINCO: La seguridad em una democracia emergente. La política de seguridad pública durante los gobiernos del PRD al mando de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. Versión 5 de julio 04.

CARVALHO, Janaína de Cássia. *Uma breve passagem pelos Juzgados Cívicos*. Maio de 2005. *Mimeo*.

CAVALCANTI, Leonardo; XAVIER, Marcello. Governo tenta mudar sistema. In. *Correio Braziliense*, 19 de fevereiro de 2001.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. *Informe anual 2002*. México – DF, abril de 2003.

DELGADO CARRILLO, Mario. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Secretaria de Segurança do Distrito Federal, Zona Rosa, Distrito Federal, México, em 16 de novembro de 2004.

DEL VALLE MARTÍNEZ, Antonio. *La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública: participación ciudadana y derechos humanos*. México: Gernika, 2004.

---

<sup>88</sup> Em se tratando de modelos de políticas de segurança a experiência colombiana com o ex-prefeito Antanas Mockus tem mais pontos de contato com a realidade carioca do que tem o universo novaiorquino.

DEPALMA, Anthony. As Américas cotejam o grupo que mudou Nova Iorque. Tradução do original em inglês de Nuno Doria. *The New York Times*. 11 de novembro de 2002. ([www.nytimes.com](http://www.nytimes.com))

EBRARD CASAUBÓN, Marcelo. Tolerancia cero y derechos humanos: un nuevo modelo de seguridad pública. In. CICLO INTERNACIONAL DE CONFERENCIAS “PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS EN UNA SOCIEDAD EN CAMBIO”. México: Fundación Honrad Adenauer, 2003.

FERNÁNDEZ, Letícia. Son reos por menos de \$5 mil: revela estudio que 6 de cada 10 presos por robo cayeron por hurtar montos menores. In. *Reforma*, 31 de mayo del 2005.

GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia. *El linchamento en la Ciudad de México: Conciencia de los propios derechos?* Octubre de 2002. *Mimeo*.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Informe de Resultados – Plan de Acciones 2005*. Enero – Diciembre, 2005.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2002 – Marzo 2003.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Febrero 2004.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de Avances – Relatório Giuliani*. México, agosto de 2004.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Hoja de Control de Trabajos: Remisiones MP*, 16 noviembre, 2004.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública*. Marzo 2004 – Febrero 2005.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL *Informe de Resultados – Plan de Acciones 2005 - 2006*. Gabinete de gobierno, seguridad pública y procuración de justicia.

GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. *Administración del delito y percepción de la seguridad pública en la Ciudad de México: 2000/2005*. *Mimeo*.

GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. INACIPE - Tlalpan, Distrito Federal, México, em 06 de outubro de 2004.

HERRERA, Rolando. Enfrentan reclusorios saturación. In. *Reforma*, lunes, 17 de marzo del 2003.

<http://presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=116055&pagina=98>

<http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/CentroHistorico.htm>

[http://sesiones.spanish.fxstreet.com/2005/07/hacia\\_dnde\\_se\\_d\\_1.html](http://sesiones.spanish.fxstreet.com/2005/07/hacia_dnde_se_d_1.html)

<http://www.gcarso.com.mx/GrupoCarso.asp>

<http://www.mexicocity.com.mx/angel.html>

[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/0/4d3cfac65078d3ab85256887007934a6/\\$FILE/Figuras espanol.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/0/4d3cfac65078d3ab85256887007934a6/$FILE/Figuras espanol.pdf)

<http://www.cnn.com/2004/LAW/07/26/corrections.population.ap/index.html>

HUMAN RIGHTS WATCH. *Força letal. Violência Policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo*. USA, Dezembro de 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Lisboa: PNUD, 2002.

ICESI. *Encuesta internacional sobre criminalidad y victimización 2004*. México, p. 63. [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx).

IRACHETA CENECORTA, Alfonso. Governabilidade na Zona Metropolitana do Vale do México. In. RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). *Metrópolis: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

KALA, Julio César. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Xochimilco – Distrito

Federal, México, em 02 de novembro de 2004.

LEI FEDERAL CONTRA A DELINQUÊNCIA ORGANIZADA. Última reforma publicada em 21 de dezembro de 2004.

MARTÍNEZ, Edith. El Universal. Ciudad de México – sábado, 11 de abril de 2009. [www.el-universal.com.mx/notas/590293.html](http://www.el-universal.com.mx/notas/590293.html).

MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles. *Seguridad pública: incidencia delictiva y sensación de inseguridad*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

PLATONOW, Vladimir. Rio pode ser uma das cidades mais seguras do mundo, diz Giuliani. JB Online, 03/12/2009.

RAMÍREZ, Carlos. *Ebrard, tapadera de Slim-Giuliani*. Clave WordCom, no inseguridad. [www.indicador-político.com.mx](http://www.indicador-político.com.mx)

REVISTA DISCURSOS SEDICIOSOS, ano 7, n. 11 – Rio de Janeiro: Revan, 1º semestre de 2002.

SIERRA, Arturo. *Dan chance a borrachitos*. [www.fisac.org.mx](http://www.fisac.org.mx) - Acesso em 10 de março de 2005.

TAFURI, Daniela. Estado vai contratar ex-prefeito de Nova York para consultoria em segurança. <http://www.comunidadessegura.org/pt-br/node/43604>

TENORIO TAGLE, Fernando. Entrevista concedida a Cristina Zackseski. Coyoacán – Distrito Federal, México, em 16 de maio de 2006.

ZICCARDI, Alicia; NAVARRO, Bernardo (Coord.). *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. México: UNAM/UAM-X, 1995.

[www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2002/08/040729-vbogotavrdis.html](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2002/08/040729-vbogotavrdis.html).

[www.ciudadanosenred.org.mx/metroaldial.php?cont=1&info=6254](http://www.ciudadanosenred.org.mx/metroaldial.php?cont=1&info=6254)

[www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp\\_sec\\_informe\\_giuliani\\_01.html](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_sec_informe_giuliani_01.html)

[www.ssp.df.gob.mx](http://www.ssp.df.gob.mx)