



Maio de 2008
+ Comunidade + Prevenção
N°7
Ribeiro, Eduardo

POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PREVENCIÓN: EL CASO BRASILEÑO

El Estado Federal de Brasil está constituido por tres niveles políticos constitucionalmente establecidos: la Unión (Federación de Estados), los estados y los municipios. La división política del territorio brasileño incluye 26 estados y un Distrito Federal, en el cual está situada la capital del país, Brasilia. A su vez, los estados están divididos en 5.564 municipios.

Los estados cuentan con autonomía garantizada constitucionalmente y pueden promulgar constituciones propias. El Distrito Federal es la sede del Gobierno Federal y tiene las mismas competencias legislativas reservadas a los estados. Los municipios son unidades autónomas, jerárquicamente menores, y están sujetos a las constituciones de los estados. La autonomía municipal se da a través de la promulgación de leyes orgánicas municipales y de una burocracia administrativa municipal con recursos propios.

La distribución de las competencias entre las diferentes instancias del Poder Ejecutivo y los servicios que deben ser prestados a la población, constituyen asuntos fundamentales a resolver en las distintas áreas de la actuación estatal. En muchos casos, los problemas públicos son sistemáticamente derivados de un nivel gubernamental a otro, dejando en evidencia las dificultades para establecer qué materias deben ser entregadas a la competencia de la Unión (nivel federal), de los estados o de los municipios.

Una nueva y más amplia visión conceptual

La seguridad pública en Brasil fue tradicionalmente concebida como una función de la justicia criminal, estando restringida a las agencias de este sistema: policías, tribunales y sistema carcelario. Una consecuencia de esto, es que las atribuciones de vigilancia y los asuntos relativos a la seguridad pública siempre fueron tratados, casi exclusivamente, por los estados.

El mayor argumento para que la Unión y los municipios no se involucraran en esta cuestión era que la Constitución Brasileña, promulgada en 1988, atribuía a los estados la responsabilidad de las fuerzas policiales, civiles y militares. De este modo, fue una práctica común entre los líderes del Gobierno Federal y de los gobiernos municipales la no intromisión en esa delicada cuestión. Sin embargo, las diversas

tentativas de intervención en contextos de alta incidencia de la violencia, sobre todo de aquella asociada al crimen organizado y al tráfico de drogas, mostraron que acciones aisladas de las policías no resolverían el problema.

Las propuestas y acciones de intervención policial eran, y aún son, delineadas en su mayoría por la represión militarizada y por respuestas reactivas que muchas veces se excedían en el uso de la fuerza y carecían de planificación e inteligencia. A esto se suma la reciente concientización de que la acción aislada del estado es ineficaz para responder a los desafíos de la seguridad pública, lo que hace perceptible la necesidad de nuevos diseños de políticas públicas para el área. En el ámbito federal, la fundación de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP), en 1998, y la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP), en 2000, constituyeron un marco fundamental, generando una Unión más próxima a los estados. Otras medidas, como la creación del Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP), del sistema de informaciones INFOSEG, del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CONASP) y del Fondo Nacional de

Seguridad Pública (FNSP), si bien no mostraron una inflexión radical en la postura del Gobierno Federal, al menos expresaron un cambio en la forma en que los problemas de seguridad eran enfrentados anteriormente. Un ejemplo emblemático de esto es la creación de La función presupuestaria "Seguridad Pública", anteriormente contenida en la función presupuestaria "Defensa Nacional".

El papel de los municipios en los temas relacionados con la seguridad constituye la otra cara del proceso de incorporación de nuevos actores en ese campo. La importancia de las intervenciones municipales ha sido ampliamente reconocida, lo que deja en evidencia su capacidad de ejecutar acciones preventivas en el ámbito local. En contrapartida, otras iniciativas como el Foro Metropolitano de Seguridad

Pública, que congrega acciones de 39 municipios pertenecientes a la Región Metropolitana de Sao Paulo, muestran la importancia de escalas de actuación más amplias que la de los municipios y menos extensas que la de los estados.

En síntesis, en la última década se incorporaron actores tradicionalmente alejados del área de la seguridad, cambiando la forma de abordar el problema desde el Estado. Tanto el Gobierno Federal como los gobiernos municipales comenzaron a mostrar una mayor preocupación por la seguridad pública y a generar acciones concretas en respuesta a dicha problemática (Kahn e Zanetic, 2005; Soares, 2005).

Planes Nacionales de Seguridad Pública

La entidad brasileña gestora de la Política Nacional de Seguridad Pública es el ministerio de Justicia, dentro del cual se destaca la Secretaría Nacional de Seguridad Pública. La SENASP tiene como competencias la definición, implementación y acompañamiento de la Política y de los programas federales de prevención y control de la violencia y de la criminalidad, contenidos en el Plan Nacional.

La SENASP trabaja por la integración entre los diversos organismos responsables por la seguridad y por la coordinación entre iniciativas y acciones gubernamentales y no gubernamentales, en ámbito nacional e internacional. Además actúa a través del fomento y acompañamiento de programas y políticas de los estados y municipios, fuera de realizar estudios orientados a La reducción de la violencia y de concebir propuestas de legislación y reglamentación.

El carácter de urgencia hizo que el PNSP, en su momento inicial, consistiera en un conjunto de 124 medidas genéricamente presentadas. Aunque pionero, le faltaba

organicidad, orientación clara y una concepción más sistémica de los problemas, que permitiera planificar y ejecutar eficientemente la lista de acciones y propuestas¹⁴. El plan recibió críticas por su falta de prioridades, de metas calificadas, de cronograma y formas de evaluación de sus actividades e impacto en los estados. Como elementos positivos, destacaba la importancia de la prevención de la violencia, lo que se tradujo en la creación del Plan de Integración y Acompañamiento de los **Programas Sociales de Prevención de la Violencia (PIAPS)**, y el compromiso político con la agenda de los Derechos Humanos (Soares, 2007).

En el primer mandato del presidente Lula, un nuevo PNSP integró el Programa de Gobierno. El plan contenía gran parte de las características del primero, con propuestas más sistemáticamente articuladas y un direccionamiento político bien definido. Además proponía la integración nacional y la cooperación entre las diversas instituciones responsables por la Seguridad Pública, a través de la creación de normas Del Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP) y de Gabinetes de Gestión Integrada (GGI) para los estados. Los gabinetes funcionarían como foros ejecutivos, reuniendo a todas las policías y las demás instituciones del Sistema Jurídico-Criminal. El nuevo PNSP proponía, además, La integración de políticas de prevención y la realización de una reforma policial y del sistema penitenciario por cada estado, de acuerdo a sus propias particularidades.

Evaluaciones políticas y temor por una excesiva responsabilidad impidieron que el Gobierno Federal asumiera un mayor protagonismo político, llevándolo a cambiar las prioridades de su agenda. Por esta razón, gran parte de las medidas contenidas en el PNSP fueron abandonadas o sólo parcialmente implementadas. Vale destacar que, a pesar de los avances, la implementación del Plan Nacional de Seguridad Pública en los tres gobiernos (Fernando Henrique Cardoso y dos gobiernos de Lula) fue deficiente. Faltaron entre otros aspectos: recursos, claridad de objetivos, planificación, orientación política consistente y compromiso político (Soares, 2007).

Finalmente, fue necesario que ocurriera una nueva crisis de seguridad, impulsada por los ataques del Primer Comando de la Capital (PCC) en Sao Paulo y por la muerte del niño João Hélio, durante un asalto en febrero de 2007 en Río de Janeiro, para que la Unión evidenciara el compromiso requerido, proceso que condujo al lanzamiento de una nueva iniciativa: el **Programa Nacional de Seguridad Pública com Ciudadanía (PRONASCI)**.

Políticas Preventivas Nacionales y Locales

En materia de seguridad, el Gobierno Federal actúa básicamente a través del financiamiento de proyectos y acciones de los estados y de la planificación de la Política Nacional de Seguridad Pública, coordinándose con estados y municipios. En lo que atañe a las políticas preventivas, algunas iniciativas federales que merecen atención son: en el 2003, la aprobación del Estatuto del Desarme y la Campaña Nacional por el Desarme para recolección de armas (Cano y Ribeiro, 2007); y dos programas federales: el PIAPS, lanzado el año 2000 y abandonado el 2003 (Cano y Ribeiro, 2007; Kahn y Zanetic, 2005) y el PRONASCI de 2007.

El PIAPS *fue la primera iniciativa federal dirigida a la prevención de la violencia*, y tenía como público-objetivo a niños, adolescentes y jóvenes (hasta los 24 años), en las cuatro regiones metropolitanas con mayores tasas de homicidio: Sao Paulo, Río de Janeiro, Vitoria y Recife. El programa intentaba articular acciones entre diversos

ministerios y agencias federales, estados y municipios (Cano y Ribeiro, 2005), negociando recursos y proyectos federales con las municipalidades, y *"reconociendo claramente la relevancia del gobierno local en la prevención de la criminalidad"* (Kahn y Zanetic, 2005, pág. 4).

Instrumentos utilizados por la SENASP

- El Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP) fue creado para articular las acciones federales, de los estados y municipios sin afectar la autonomía de los estados o de las policías. Los estados deberían firmar convenios con el Ministerio de Justicia, creando un Gabinete de Gestión Integrada (GGI). En el GGI serían definidas, por consentimiento, las prioridades y acciones que deberían ser tomadas. El SUSP funciona efectivamente en los estados de Río Grande do Sul y Espírito Santo, pero todavía no están totalmente definidas las normas.

- El Fondo Nacional de Seguridad (FNSP), promulgado en diciembre de 2001, tiene el objetivo de apoyar proyectos en el área de la Seguridad Pública y de la prevención de la violencia, principalmente aquellos encuadrados en las directrices del Plan Nacional de Seguridad Pública. Originalmente estaba destinado a fomentar el proceso de reforma de las instituciones policiales, pero perdió esa orientación por causa de cambios en las prioridades de los gobiernos. El año 2000, 70% de los proyectos aprobados para recibir recursos del fondo fueron para la compra de equipamientos, otro 15% se destinó a la construcción o reforma de alguna unidad de seguridad. El primer Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP), lanzado en junio de 2000, tenía como objetivo dar una mayor efectividad y carácter sistémico a las políticas gubernamentales de combate y prevención de la violencia y la criminalidad. El plan surgió durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso como respuesta política a una crisis nacional de seguridad provocada por el secuestro de pasajeros de un bus, en la ciudad de Río de Janeiro. El episodio tuvo amplia cobertura por parte de los medios y culminó con la muerte de una pasajera y el asesinato del secuestrador, después de que éste fuese capturado y se encontrase bajo custodia de la policía. Lanzado el 20 de agosto de 2007 y con 94 acciones aún en proceso de implementación, el PRONASCI es un programa intersectorial que, así como el PIAPS, pretende articular las políticas de seguridad priorizando la prevención, la formación y especialización de los agentes de seguridad y proyectos de participación y fortalecimiento de la cohesión social y comunitaria. El público objetivo son jóvenes de 15 a 29 años en situación de vulnerabilidad social o que ya estuvieron en conflicto con la ley. Actúa en las 11 Regiones Metropolitanas más violentas: Belén, Belo Horizonte, Brasilia (entorno), Curitiba, Maceio, Porto Alegre, Recife, Río de Janeiro, Salvador, Sao Paulo y Vitoria.

La participación de los municipios en el campo de la seguridad pública todavía es modesta. Sin embargo, en los últimos años ha habido algunos avances: se han creado secretarías municipales de seguridad y guardias civiles, han surgido nuevas propuestas de leyes y decretos municipales con aspectos relevantes para la seguridad, como el control de bebidas alcohólicas, y se han difundido servicios como el Fono Denuncia (Kahn e Zanetic, 2005).

Experiencias emblemáticas a nivel municipal

- **Gabinete de Gestión Integrada Municipal**, municipio de Nova Iguazú en Río de Janeiro: Constituye un modelo interesante de cooperación interinstitucional, puesto que en éste han confluído las policías del estado y federales, Ministerio Público y Poder Judicial, y la Secretaria de Valorización de la Vida y Prevención de la Violencia, entre otros.
- **Política de Reducción de Homicidios en Diadema**, Sao Paulo: Consiste en un conjunto de acciones y políticas integradas, como campañas, inversiones en tecnología de la información, construcción de diagnósticos y planificación sistemática y participativa a través de un Consejo Municipal de Seguridad Pública, y una política de control social del alcohol.
- **Grupo de Policiamiento en Áreas Especiales (GPAE)**, en Río de Janeiro: Este representa un modelo de policía comunitaria, en el cual un grupo de la policía militar se instala en una “favela” para entregar servicios de vigilancia policial ostensiva, utilizando estrategias de prevención y control del delito.
- **El Programa de Control de Homicidios ¡Fica Vivo!**, en Belo Horizonte, Minas Gerais: Está dirigido a la reducción de los homicidios, conjugando acciones de protección social e intervención estratégica. Por un lado, ofrece a los jóvenes oportunidades de profesionalización, recreación, educación y cultura y, por otro, realiza acciones de control a través del sistema de justicia penal. En algunos municipios brasileños fueron creados consejos comunitarios de seguridad. Éstos constituyen canales de participación popular de carácter consultivo, que comprenden comunidades, barrios, y, en algunas ocasiones, municipios enteros. Además, los consejos orientan la planificación de las organizaciones policiales y de los demás organismos responsables de la Seguridad Pública.

Instituciones Policiales y Coordinación Interinstitucional

A pesar del anunciado cambio en la postura de los gobiernos y de la propia sociedad, y de algunos avances significativos en la actuación de la Unión y de los municipios, la responsabilidad por la seguridad y orden público se mantiene aún casi exclusivamente en los estados, más específicamente, en sus agencias policiales. El contexto brasileño presenta fuerzas de vigilancia policial en los tres niveles de actuación del Poder Ejecutivo. Las más tradicionales son las policías de los estados, civiles y militares, cuya administración es atribución de los mismos.

Las **Policías Civiles** (Policías Judiciales) son responsables por la investigación de las actividades criminales, configurando la puerta de entrada del Sistema de Justicia Criminal. El cumplimiento de los mandatos de prisión, los trabajos de pericia criminal y los análisis criminales son algunas de sus actividades. Las **Policías Militares** tienen como atribuciones la vigilancia ostensiva y preventiva, la mantención Del orden público y la represión inmediata de la criminalidad. Constituyen una fuerza policial uniformada y son las más presentes e involucradas con las demandas de seguridad por parte de la población.

Cada una de las unidades de la federación (**estados**) tiene su propia policía civil y militar, de modo que existen en el país 54 cuerpos policiales de los estados. Estas fuerzas tienen, básicamente, las mismas atribuciones en todos los estados, pero las formas de ejecución del trabajo, los criterios adoptados, la formación, la gestión, la recolección, procesamiento y uso de la información, son realizados de modo diferente por cada cuerpo policial y aún por cada batallón de la policía militar o comisaría de la policía civil de un mismo estado. Esta orientación general del trabajo depende mucho de la visión que posea el Gobernador del estado (FLACSO, 2006), y de la resistencia política de los policías. Estas instituciones policiales presentan actualmente, sobre todo en algunos estados, una imagen deteriorada y son consideradas como violentas, corruptas y descalificadas.

Además de las policías de los estados, existen también instituciones policiales comandadas por el Gobierno Federal y fuerzas locales, que responden a las autoridades municipales. En la esfera federal existen las policías Federal, Rodoviaria Federal y Ferroviaria Federal, además de la Fuerza Nacional de Seguridad. La **Policía Federal** es la responsable de las acciones de prevención y represión al tráfico internacional de drogas, contrabando de bienes y valores, vigilancia de las fronteras, investigación de crímenes de repercusión internacional, así como también aquellos delitos de competencia federal. La **Policía Rodoviaria Federal** es la que ejerce funciones policiales en las pistas y carreteras federales, teniendo como competencias el patrullaje ostensivo, la realización de operaciones relacionadas a la fiscalización de tránsito y a la preservación del orden en las carreteras. La **Policía Ferroviaria Federal** es responsable de las vías férreas.

La **Fuerza Nacional de Seguridad** es una organización policial creada recientemente y que actúa solamente en situaciones excepcionales, con actividades de vigilancia ostensiva destinadas a la preservación del orden público en momentos de crisis. Consiste en una tropa especializada, formada por miembros de las policías de los estados. Las operaciones más recientes incluyeron el refuerzo en la vigilancia policial en la ciudad de Río de Janeiro, durante los Juegos Panamericanos de 2007.

En esa asignación de responsabilidades a nuevos actores en la cuestión de la Seguridad Pública, algunos municipios crearon secretarías municipales de seguridad, así como también guardias civiles municipales (Soares, 2005). Las **Guardias Municipales** son organizaciones civiles constituidas para la protección de los bienes, servicios e instalaciones municipales, preservación del orden y conservación del espacio y de los equipamientos urbanos de los municipios. Las guardias colaboran con las policías de los estados, y en algunos municipios también organizan y fiscalizan el tránsito. En 1999, según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), 17,6% de los municipios brasileños ya tenían sus guardias instituidas. No obstante, existe una polémica sobre el papel de estas instituciones, sus atribuciones y sobre el uso de armas de fuego por parte de sus integrantes, ya que estas fuerzas, por definición, actuarían desarmadas.

La cooperación, la coordinación e incluso la comunicación entre las policías es un problema que necesita ser solucionado. Junto con dificultades de orden técnico y tecnológico, existen trabas en la relación entre los diferentes cuerpos policiales, lo que torna la cooperación todavía muy incipiente. Los intercambios de información y el trabajo conjunto ocurren de manera precaria y varían de acuerdo con disposiciones y contextos político-partidarios, sobre todo en períodos electorales. Dificultades o disputas entre las organizaciones aparecen tanto entre un mismo nivel del Ejecutivo, como es el caso de los desentendimientos históricos entre las policías militar y civil, en algunos estados, como entre organizaciones de diferentes esferas, como es el caso de las negociaciones con los estados en que existe la necesidad de intervención federal, a

través de las Fuerzas Armadas o, más recientemente, de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública.

La discusión sobre la necesidad de una reforma policial ha evolucionado poco en los últimos años, circulando alrededor de una polémica sobre la integración de las policías de los estados (civiles y militares). Existe también una propuesta todavía más polémica de desinstitucionalización de las policías, que permitiría a los estados redefinir los modelos organizacionales de sus políticas de acuerdo con sus contextos específicos. El surgimiento de las Guardias Civiles Municipales, así como de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública trajo aún más elementos que deberán ser considerados en esta discusión sobre las funciones y atribuciones de las agencias policiales y todavía hay, en ese sentido, mucho que definir, organizar y normar.

Avances, Desafíos y Prioridades de las Políticas de Seguridad en Brasil

En Brasil, los últimos 10 años evidenciaron un movimiento que propicia una “nueva y más amplia visión conceptual”, en la que se involucra la percepción de diferentes sectores de la sociedad sobre la situación de la seguridad pública. Esta modificación en el entendimiento sobre el tema pasó, y todavía pasa, por la concientización gradual sobre la complejidad del problema de la inseguridad en el país, así como también por la notoria incapacidad de los estados y de las políticas, casi exclusivamente represivas y reactivas, para resolver el problema.

La Seguridad Pública lentamente ha dejado de ser un problema exclusivo de la policía y trae consigo la necesidad de emprender nuevas formas de actuación por parte de los gobiernos, así como también la de un mayor compromiso de nuevos actores políticos, como la Unión, los municipios y la sociedad civil. Aunque ese movimiento exista, sucede todavía muy lentamente, sobre todo cuando se compara el preocupante avance de la criminalidad en el país. El crimen organizado y el tráfico de drogas se asocian y fomentan otras prácticas criminales, y promueven, principalmente en algunos de los grandes centros urbanos brasileños, un gran número de víctimas.

Con raras excepciones, el cuadro de las políticas de Seguridad Pública actualmente vigente en el país todavía prioriza el control y la represión a la actividad criminal, en menoscabo de la inteligencia y de la prevención. Además de eso, se mantienen casi exclusivamente como incumbencia de los estados y de sus policías. Las policías, a su vez, constituyen vector importante de ese círculo de violencia, en la medida que su acción, muchas veces truculenta y militarizada, permite la violación sistemática de los derechos humanos y produce, en estados como Río de Janeiro y Sao Paulo, un gran número de muertes.

Tendencias de opinión dominantes en determinadas coyunturas, tienen una influencia real en la conducta y en las decisiones de los gestores públicos. Las políticas en el área tienden, ocasionalmente, a actuar siguiendo percepciones generalizadas de la opinión pública, presentando constantemente soluciones de emergencia y paliativas, o atendiendo a demandas de grupos sociales específicos, sin considerar la incidencia objetiva del fenómeno.

Está de más decir que políticas públicas orientadas de esa forma tienen poca eficacia. La elaboración de políticas públicas debe comprender la realización de diagnósticos, objetivos bien definidos, inteligencia y evaluación, además del entendimiento de que seguridad es una cuestión que involucra todo un complejo de asuntos sociales, además de los elementos operativos del trabajo policial y de las demás

agencias del sistema de justicia criminal. Los desafíos actuales de la Seguridad Pública en Brasil tienen relación con la aceleración del proceso de incorporar y responsabilizar a estos nuevos actores institucionales, por una mayor integración y cooperación entre las diversas entidades de los tres niveles del Poder Ejecutivo, por el uso eficiente de la información y por la redefinición del diseño de las políticas y acciones tradicionalmente realizadas.

Eduardo Ribeiro
Laboratório de Análise da Violência – LAV
UERJ