

POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN BRASIL: TENTATIVAS DE MODERNIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN VERSUS LA GUERRA CONTRA EL CRIMEN

Ignacio Cano

Introducción

El término usado normalmente en Brasil para referirse a este tema es el de “seguridad pública” (*segurança pública*), en lugar de “seguridad ciudadana”, más común en otros países de la región. De hecho, la noción de “seguridad ciudadana” en Brasil está asociada a un paradigma particular, más democrático y comunitario, vinculado a la noción de ciudadanía.

Brasil, como muchos otros países de la región, vive un escenario de crisis en la seguridad pública, con altas tasas de incidencia delictiva que han crecido de forma significativa a lo largo de los años 80 y 90. Hasta los años 70, la delincuencia era concebida básicamente como un problema de policía; la izquierda esperaba, como en otros países, que la salida de la dictadura y la democratización de alguna forma resolverían la cuestión. La temática de la delincuencia era concebida como una temática “de la derecha”, de los defensores de la ley y el orden, y un énfasis excesivo en la cuestión ya era visto como sospechoso. En consecuencia, no existía una reflexión ni una propuesta desde los sectores progresistas que se contrapusiera a la simple demanda de orden proveniente de los grupos conservadores.

Sin embargo, el incremento notable de la delincuencia trajo el tema de la seguridad pública a la agenda política y social, de la cual ya no saldría más. El fracaso de las políticas tradicionales para controlar el delito y la violencia abrió espacio para reformas y propuestas innovadoras. Inclusive, algunas voces comenzaron a levantarse pidiendo un cambio completo de paradigma en la seguridad pública. La idea de una seguridad pública más democrática, una mayor atención a la

Ver las notas del texto a partir de la página 155.

prevención, el surgimiento de nuevos actores, la noción de policía comunitaria o, simplemente, de una policía que compatibilizase eficiencia con respeto a los derechos humanos son todos ellos síntomas de este nuevo período de debate y efervescencia.

En Brasil, la seguridad pública es fundamentalmente una competencia de los estados. Cada uno de ellos tiene, por ejemplo, sus fuerzas policiales –Policía Civil y Policía Militar– y su Tribunal de Justicia, conforme al modelo federativo. Por su parte, la Policía Federal tiene un tamaño muy reducido –inferior al de muchas policías estatales– y el sistema de justicia criminal federal tiene competencias limitadas a determinados delitos.

Por ello, el papel del poder federal ha sido sobre todo el de incentivar, a través de financiamientos, intervenciones de los estados que respondan a ciertos requisitos técnicos y políticos.

Las municipalidades, por su parte, tienen un papel sobre todo en el área de la prevención, aunque la expansión de las guardias municipales está incluyendo también tareas de represión.

La percepción de inseguridad creciente por parte de los ciudadanos provocó a lo largo de los últimos años una presión social para que todas las autoridades tomaran medidas en el campo de la seguridad pública, independientemente de sus competencias oficiales. Por otra parte, la difícil situación financiera de los estados impide inversiones significativas, lo que ha contribuido a la expansión de las esferas municipal y federal en este ámbito.

Políticas federales

Entre los órganos con que el gobierno federal cuenta en esta área destaca la Policía Federal, con competencias en la vigilancia de fronteras y aduanas, y en los delitos federales. El tamaño de la fuerza, de apenas unos pocos miles de efectivos para todo el país, impide un cumplimiento más efectivo de todas sus funciones.

La Secretaría Nacional Anti-Drogas, vinculada a la presidencia de la república y tradicionalmente dirigida por militares,¹ tiene competencias sobre todo en el área de prevención que se solapan con las de otros órganos gubernamentales.

Dos elementos contribuyeron históricamente para limitar el papel federal en este campo. El primero es el temor de levantar suspicacias en los gobiernos estatales relativas a una actitud intervencionista por parte del gobierno federal que contrariase el pacto federativo, justamente en un área tan delicada como ésta. El segundo es la resistencia de los gobiernos federales a involucrarse intensamente en un tema complejo, pues un fracaso podría tener fuertes costos políticos.

Sin embargo, como ya fue mencionado, la crisis de la seguridad pública provocó una demanda social para que todos los poderes públicos interviniesen de manera más activa. En el año 2000, poco después del famoso incidente del bus 174 en Río de Janeiro,² el gobierno federal de Fernando Henrique Cardoso lanzó el Plan

Nacional de Seguridad Pública. La coincidencia de fechas no es mera anécdota, pues retrata la tendencia de los poderes públicos a formular respuestas inmediatas a episodios de crisis en la seguridad pública, en vez de optar por un abordaje planificado en función de indicadores y datos globales.

El Plan Nacional contenía una serie de 15 compromisos y 124 acciones concretas con las que el gobierno federal se comprometía a intervenir contra la violencia, particularmente contra la violencia urbana. Algunas de las acciones eran exclusivas del poder federal y otras deberían ser ejecutadas en conjunto con las autoridades estatales y municipales. Para los críticos, el Plan simplemente reclasificaba muchas acciones que ya estaban siendo realizadas o en fase de proyecto, vinculándolas ahora al área de seguridad.

Una de las principales iniciativas fue la creación de un Fondo Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de financiar proyectos de estados y municipios que cumpliesen determinados requisitos –eficiencia, transparencia, respeto a los derechos humanos– y que el gobierno federal juzgase prioritarios. La idea que comenzaba a gestarse era la de que el gobierno federal podría inducir políticas públicas reformistas en los estados, a través del financiamiento selectivo, sin herir susceptibilidades. La Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) del Ministerio de Justicia, órgano con un perfil muy bajo anteriormente, fue reorganizada y fortalecida para implementar y hacer el seguimiento de estas nuevas tareas.

Una de las 124 acciones del Plan Nacional era el *Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência Urbana* (PIAPS), que fue creado de hecho en 2001, vinculado al Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República. Una de sus particularidades es que no contaba con recursos propios sino que funcionaba como agente articulador de iniciativas de varios ministerios con competencias que podían contribuir a prevenir la violencia. Así, constituía un programa intersectorial que pretendía coordinar y maximizar los resultados de varias agencias gubernamentales. Al mismo tiempo, se proponía promover la cooperación entre los tres niveles del poder público –federal, estadual y municipal– y fomentar redes locales. Su foco principal eran los niños y los jóvenes entre cero y veinticuatro años.

En su primer año, 2001, el PIAPS dio prioridad a las regiones metropolitanas de São Paulo, Río de Janeiro, Vitória y Recife, justamente las que presentaban una mayor incidencia de violencia letal en el país. Al año siguiente, fueron incorporadas las regiones de Cuiabá, Fortaleza y el Distrito Federal. El programa trató de articular programas de 16 sectores del gobierno federal, entre ministerios y secretarías, todos bajo el paradigma de la prevención a través de la mejora de las condiciones de vida, el respeto a las personas y el acceso a derechos de ciudadanía. Las iniciativas se caracterizaban, en teoría, por coordinarse directamente con agentes locales, ya fuera directamente con los municipios, ya fuera con organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. El objetivo era establecer convenios formales entre el gobierno

central y los gobiernos municipales y estatales. Con todo, los proyectos a ser financiados eran elegidos por los técnicos del poder federal. Sin embargo, la concepción y ejecución de los proyectos era responsabilidad de las agencias proponentes –municipales o no gubernamentales–, que no precisaban seguir unos criterios técnicos predeterminados.

A partir de enero de 2003, el nuevo gobierno abandonó el PIAPS en aras de otros programas en el área de seguridad.

Como candidato, el presidente Lula elaboró un Plan Nacional de Seguridad Pública y dio visibilidad a este tema durante la campaña electoral. Después de la elección, el gobierno Lula creó el llamado Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP), que pretendía articular operativamente las intervenciones de los estados y de la federación, incluyendo sus respectivas policías, en cada región del país. Después de sucesivas crisis políticas, el SUSP dejó de recibir apoyo político y quedó en buena parte en el papel.

La propia Secretaría Nacional no consiguió, desde su creación, corresponder a las expectativas generadas. La falta de criterios políticos exigentes en relación a los programas estatales financiados y los sucesivos cortes de presupuesto debilitaron considerablemente su papel como inductor de políticas en los estados, papel que debería ejercerse a través del Fondo. En el presente año, por ejemplo, el presupuesto inicial de aproximadamente US\$180 millones, ya reducido para la dimensión del país y de la tarea propuesta, sufrió dos recortes y quedó situado en poco más de un cuarto del presupuesto original.

La Policía Federal, por su parte, dedicó los últimos años a operaciones bien planeadas y difundidas para desarticular nidos de delincuencia organizada de alto nivel en varios estados. Uno de sus principales éxitos fue la investigación de varios casos de corrupción por miembros de la propia policía, lo que le confirió una imagen de una policía menos corrupta que las estatales. Sin embargo, recientes escándalos en la Superintendencia de Río de Janeiro han empañado un tanto esta imagen. Por otro lado, la Policía Federal ha sido acusada de algunos excesos y, sobre todo, de dar prioridad a la publicidad en el curso de sus acciones contra la delincuencia organizada.

Un campo en el que el poder federal ha conseguido varios avances es el del control de las armas de fuego, comenzando con la ley de armas de 1997 que convirtió el porte ilegal en delito –antes era una mera falta– y continuando con el “Estatuto del Desarmamento” en 2003.

Políticas estatales

Los estados, como ya fue mencionado, son los actores principales en el área de seguridad pública. Cada estado cuenta con una Policía Militar, una fuerza uniformada cuya tarea es el patrullamiento ostensivo y el mantenimiento del orden, y con una Policía Civil, que tiene como misión investigar los delitos cometidos. De esa forma, ninguna de las dos policías ejerce el denominado “ciclo completo” de

seguridad pública, que va desde la prevención a la represión, lo que suscita problemas de duplicidad y rivalidad entre ambas.

En general, las políticas estatales de seguridad –si es que pueden recibir este nombre en ausencia de planificación, objetivos y evaluación– son básicamente reactivas y basadas en la represión más que en la prevención. Con frecuencia, los gobiernos reaccionan ante el último caso con repercusión pública, particularmente si está reflejado en la prensa, para dar una respuesta de corto plazo. Cuando el caso pierde visibilidad, las medidas iniciales se van desvaneciendo. La prensa, en este sentido, disfruta de un enorme poder para orientar las medidas de los órganos públicos. Las intervenciones rara vez están precedidas de una planificación con base en objetivos específicos.

Entre las deficiencias más comunes en el área de seguridad pública, podemos destacar:

- falta de inversión suficiente, lo que se traduce, entre otras cosas, en bajos salarios para los rangos inferiores de las policías, que, por su parte, obligan a los agentes a trabajar en otros empleos, generalmente en la seguridad privada. Esto se traduce en altos niveles de estrés y en una tendencia a privatizar la seguridad pública;
- formación deficiente de los agentes policiales, sobre todo de los policías de niveles jerárquicos inferiores;
- herencia autoritaria, según la cual la policía era un órgano de protección del estado y de las élites que lo dirigen contra los ciudadanos que representan un peligro para el status quo, las llamadas “clases peligrosas”. La transición del modelo de una policía de control del ciudadano a una policía de protección de las personas es gradual y aún no ha sido completada. Por otro lado, el estado brasileño conserva resquicios de su formación oligárquica, como la prisión especial para las personas con formación universitaria;
- Insistencia en el modelo de la guerra como metáfora y como referencia para las operaciones de seguridad pública. Así, el objetivo continúa siendo, en muchos casos, el aniquilamiento del “enemigo”, frecuentemente sin reparar en los costos sociales. El problema de seguridad pública aparece a veces como una cuestión de calibre, como un nudo que será desatado cuando el poder de fuego de las policías supere al del enemigo delincuente. En consecuencia, la seguridad pública se presenta fuertemente militarizada en sus estructuras, doctrinas, formación, estrategia y tácticas. Y las operaciones de seguridad pública en áreas pobres se asemejan a operaciones de guerra en territorio enemigo: ocupación, “razzias”, etc.;
- En el contexto anteriormente mencionado, no es de extrañar la existencia de numerosos abusos a los derechos humanos, particularmente referidos al uso de la fuerza. Los tiroteos en comunidades pobres producen un alto número de muertes, incluyendo víctimas accidentales. Alegaciones de torturas contra presos y condenados son también frecuentes;
- Relaciones conflictivas con las comunidades pobres, sobre todo en lugares

donde la delincuencia organizada es fuerte. La juventud que vive en esos lugares considera a la policía como enemiga y un sector de la policía tiene la misma visión. Encuestas muestran que hay muchas comunidades en que los residentes tienen más miedo a la policía que a los narcotraficantes, cuyo despotismo es más predecible;

- Numerosos casos de corrupción policial, desde pequeños sobornos para no aplicar multas de tránsito hasta protección a narcotraficantes. En muchas ocasiones, el abuso de fuerza está también vinculado a los casos de corrupción (ver el estudio de Mingardi³ sobre la Policía Civil de São Paulo y el caso reciente de la masacre de la Baixada⁴ en marzo de 2005).

No obstante este cuadro de deficiencias, en los últimos años han podido observarse iniciativas de reformas modernizadoras. Estas constituyen todavía excepciones a la regla general, pero representan la posibilidad de un futuro cambio de paradigma en la seguridad pública brasileña. La lista no es exhaustiva ni pretende haber seleccionado necesariamente las de mayor importancia, pues fue creada, básicamente, a título de ejemplificación. Entre las experiencias podemos citar:

- Experiencias de Policía Comunitaria en varios estados. En general, los resultados han sido positivos, por lo menos en lo relativo a la imagen de la policía y a su relación con la comunidad, si bien no se han logrado reducciones significativas de las tasas de delincuencia. El elemento más importante, de hecho, es el cambio en la relación entre policía y comunidad. De cualquier forma, ningún estado ha adoptado el modelo de policía comunitaria como modelo general para la Policía Militar;
- Creación de “Ouvidorias” de Policía en varios estados. Las Ouvidorias tienen como misión la recepción de denuncias de abusos cometidos por policías, garantizando si fuera preciso el anonimato del denunciante. Las denuncias son dirigidas a las Corregedorias (Departamentos de Asuntos Internos) para ser investigadas y la Ouvidoria hace un seguimiento de esta investigación. La institución publica informes periódicos sobre las denuncias recibidas y ha funcionado como un elemento de movilización y concienciación sobre este tema. No obstante, la falta de comunicación posterior con los denunciantes y la baja proporción de casos que se traduce en castigos para los acusados provocan un considerable grado de insatisfacción entre los denunciantes, como las encuestas en tres Ouvidorias han mostrado. Su grado de institucionalización es aún incipiente y su desempeño depende en buena medida de la figura del Ouvidor. No suelen contar con una plantilla de personal ni con un presupuesto propio, y muchas de ellas funcionan en los edificios de las Secretarías de Seguridad, contrariando con eso su vocación para preservar el sigilo;
- Uso de Técnicas de Geo-referenciamiento para mapear las áreas y horarios de mayor incidencia delictiva, para poder dirigir el patrullamiento preventivo a

esos puntos críticos. De hecho, los estudios clásicos que evaluaban el impacto del patrullamiento, como el de Kansas City en 1972, concluyeron que el patrullamiento inespecífico, sin focalización espacial o temporal, no conseguía reducir la delincuencia. La Policía Militar de Belo Horizonte, entre otras, ha trabajado en esta línea del geo-referenciamiento;

- Programas piloto para reducir la violencia letal en áreas marginales con alta incidencia de homicidios. Entre ellos, podemos citar GPAE en Río de Janeiro y “Fica Vivo” en Belo Horizonte. Esto constituye una cierta novedad en el país, porque los delitos contra la vida, al contrario de los delitos contra la propiedad y los secuestros, nunca constituyeron una prioridad de las políticas de seguridad pública brasileñas. Ello sucede, entre otras cosas, porque las víctimas de homicidios son en su mayoría miembros de las clases más humildes, sin voz ni influencia política comparable a las clases medias y altas.

El programa GPAE (*Grupo de Policiamento em Áreas Especiais*) fue aplicado por primera vez en la *favela* de Pavão-Pavãozinho-Cantagalo en el año 2000 y posteriormente extendido a otras tres comunidades pobres de la ciudad. Substituyendo a la estrategia tradicional de invasiones periódicas con tiroteos, la policía permanece en la comunidad de forma estable, intenta desarrollar una relación de proximidad con los habitantes locales y prioriza en su actividad la reducción de los incidentes armados, no la lucha contra el delito en general. Además de eso, la policía se esfuerza para ayudar a la comunidad a obtener programas sociales, especialmente para la juventud, que puedan contribuir a la prevención de la violencia. Se trata de una iniciativa de reducción de daños parcialmente inspirada en la experiencia *Cease Fire* de Boston, y sus resultados mostraron que, respetadas ciertas condiciones, es posible una reducción de los tiroteos y de la inseguridad en las comunidades afectadas. A pesar de eso, la experiencia no fue tomada como un nuevo modelo de policía para comunidades marginales sino como un caso especial.

El programa Fica Vivo fue introducido en años recientes en una *favela* de Belo Horizonte con altos niveles de violencia y combina intervención policial con programas sociales, sobre todo para la juventud. Los resultados son aparentemente positivos en términos de reducción de los homicidios;

- Mejoras en el tratamiento de la información policial, a través de la informatización, racionalización y almacenamiento de denuncias y datos de inteligencia. En la Policía Civil de la gran mayoría de los estados, la falta de un sistema eficiente de informaciones y de un programa informatizado centralizado para recoger las denuncias provoca que la información circule de forma restringida. Los datos de inteligencia, por ejemplo, suelen “pertenecer” al policía que los obtiene y, cuando él cambia de distrito, se lleva las informaciones consigo. En el caso de estado de Río de Janeiro, el programa *Delegacia Legal*, implantado a finales de los 90 por el gobierno

del estado, modificó sustancialmente el modo de trabajo de los policías. Además de mejoras en la infraestructura y en el diseño del espacio –como la construcción de comisarías modernas, con aspecto de oficinas y con espacios abiertos que dificultasen, por ejemplo, locales cerrados donde podrían suceder abusos y torturas– y de la supresión de las cárceles al interior de las comisarías, la iniciativa se propuso alterar el trabajo cotidiano de investigación para tornarlo más eficiente. La atención inicial a los denunciantes pasó a ser dada por becarios universitarios, mejorando el tratamiento recibido por la población, y liberando, supuestamente, los policías para que se concentrasen en su misión investigadora. Las denuncias pasaron a ser registradas en un sistema informático centralizado, lo que trajo varias ventajas considerables. La información circula con mayor rapidez y puede ser totalizada instantáneamente, facilitando la producción de datos delictivos. Los agentes no pueden eliminar un registro después de creado, lo que antes facilitaba la corrupción. Cuando un agente es transferido a otra unidad, toda la información permanece en la unidad de origen. El sistema integrado facilita enormemente la fiscalización del Departamento de Asuntos Internos, que tiene acceso a los registros en tiempo real, sobre la calidad del trabajo de cada policía. Esto, junto al hecho de que el programa computacional no avanza si las informaciones no son cargadas o son consignadas de forma manifiestamente incorrecta, mejoró sustancialmente la calidad de los datos procesados. Esperables resistencias institucionales y la dificultad de alterar algunas rutinas negativas, como los turnos de trabajo de 24 horas, limitaron el impacto del proyecto, pero no resta duda de que se puede trazar un antes y un después de la introducción del proyecto cuando se analiza el desempeño de la Policía Civil fluminense;

- Intentos de integrar la actuación de la Policía Militar y la Civil. La separación entre las dos policías está establecida en la Constitución de 1988, razón por la cual no es posible, por el momento,⁵ unir las dos policías. En función de eso, algunos estados han procurado medidas para integrar en la práctica el trabajo de las dos corporaciones. Así, el estado de Pará creó una Academia conjunta para las dos policías, sin con ello unir los dos currícula en uno solo, de forma que la convivencia conjunta entre las dos policías desde el principio de la formación ayudase a superar desconfianzas y divergencias.

Otros estados, como Minas Gerais y Río de Janeiro, instituyeron áreas de seguridad conjunta para las dos policías, obligando de esa forma a que las jurisdicciones geográficas de las dos instituciones –batallones de la Policía Militar y comisarías de la Policía Civil –coincidiesen por primera vez, e intentando promover un trabajo conjunto. Hasta el momento el grado de éxito de esta última parte de la iniciativa es, por decirlo de alguna forma, bastante modesto.

Políticas municipales

Introducción

El poder local surge como un actor de importancia creciente. Aunque, como ya fue explicado, la gran mayoría de las competencias de seguridad pertenezcan al ámbito estadual, la presión popular y la mayor bonanza económica de algunos municipios en relación a los estados favorecieron la intervención local.⁶

Los municipios tienden a involucrarse preferentemente en programas de prevención, tanto por su vocación natural como porque no suelen contar con muchas de las herramientas de represión tradicionales (policías, cárceles, etc.). En general, el lento cambio de paradigma de la seguridad pública oscila hacia un énfasis mayor en la prevención en vez de un esfuerzo exclusivo en la represión. No obstante las ventajas de un abordaje preventivo, los programas de prevención suelen ser complejos y, con frecuencia, sólo presentan resultados a mediano o largo plazo.

Durante los últimos 15 años, los municipios se han dedicado cada vez más a ejecutar intervenciones de seguridad pública, a veces como resultado de iniciativas de otras esferas públicas –como fue el caso del PIAPS anteriormente citado–, pero la mayor parte de las veces como resultado de iniciativas propias. En este último caso, los municipios a veces buscan fondos en otras instancias, pero ello no altera el hecho de que la iniciativa fue local.

En ocasiones, la decisión de lanzar un programa municipal sobreviene a algún episodio de violencia de particular repercusión en el municipio. Los tipos de intervenciones varían entre unos casos y otros, contemplando, por ejemplo, la creación o expansión de una guardia municipal, el establecimiento de alarmas o cámaras en puntos claves de la ciudad, o la aplicación de proyectos sociales. Aunque estas intervenciones incluyen en algunos casos componentes de represión al delito, la gran mayoría de las iniciativas está relacionada a la prevención.

Este ha sido el caso de diversos municipios del interior del estado de São Paulo. Municipios medianos o grandes, con recursos disponibles y con una administración local con un grado razonable de competencia técnica son los más proclives a lanzar iniciativas de ese tipo. Por otro lado, una vez que municipios vecinos han hecho públicos sus planos de prevención, aumenta la probabilidad de que otros sigan el mismo camino. El Fondo Nacional de Seguridad Pública de Brasil es un recurso que el gobierno federal destina a financiar algunos proyectos estaduais de seguridad pública y, secundariamente, proyectos municipales. A pesar de que el foco del Fondo está en los estados, fueron muchos los proyectos municipales que llegaron al Ministerio solicitando financiamiento.

En verdad, a pesar de que los proyectos que nacen de los municipios puedan sugerir un paisaje de fragmentación, este escenario podría ser considerado más favorable que el de los grandes planes nacionales de seguridad. Ello porque los

planes nacionales están sujetos a vaivenes, atrasos o estancamientos y pueden colapsar o languidecer rápidamente cuando las condiciones políticas cambian. De hecho, la mayoría de los programas demuestra una preocupante falta de continuidad. Por su parte, el nacimiento de iniciativas locales espontáneas puede ofrecer mejores perspectivas de continuidad general, a pesar de que el destino de los proyectos en cada uno de los municipios sea incierto. Así, las iniciativas de algunos municipios, particularmente los pequeños, pueden adolecer de deficiencias técnicas y nunca llegarán a garantizar el grado de homogeneidad y articulación que un programa nacional bien aplicado podría proporcionar. Sin embargo, los programas nacionales no suelen alcanzar el grado de universalidad y capilaridad con que son concebidos y los riesgos de interrupción son fuertes.

Un elemento de gran interés es la capacidad de los municipios para articularse entre sí para hacerle frente al problema. Entre las ventajas de esta opción están las economías de escala relativas a la inversión técnica, sobre todo para municipios pequeños. En otras palabras, el planeamiento, la supervisión y la evaluación de los programas podrían ser realizados por un único equipo técnico contratado por todos los municipios con ese fin. Si se trata de un único programa aplicado en un conjunto de municipios, existen ventajas metodológicas también. Por ejemplo, contar con una muestra mayor, poder disponer de algunos lugares como grupos de control y otros como grupo experimental, etc. Otro punto que refuerza la importancia de la articulación intermunicipal es el desplazamiento delictivo. De esa forma, cuando un delito comienza a ser reprimido con mayor intensidad en un lugar determinado, es común que los delincuentes se trasladen a otros lugares, que cambien de modalidad de delito o que ataquen a otro tipo de personas. Por eso, cualquier evaluación de una intervención local contra la delincuencia tiene que llevar en consideración la posibilidad de que el ésta aumente en las áreas vecinas. Ese fue el caso, por ejemplo, de la implantación de la “ley seca” en Diadema, municipio del estado de São Paulo, que será analizada más adelante. Tal medida ayudó a reducir los incidentes violentos en Diadema, al mismo tiempo que aumentaban en las regiones vecinas. Tal verificación sólo fue posible por el cruce de datos de varios municipios y llevó a los gestores a creer que parte de los habitantes de Diadema pasó a ir a las ciudades próximas buscando el tipo de diversión que se les negaba en la suya. Las ventajas de una intervención intermunicipal son más evidentes en el caso de regiones metropolitanas en las cuales la problemática suele ser común y la circulación de víctimas y de autores de hechos violentos, muy intensa.

Un ejemplo de tentativa de coordinación intermunicipal es la creación del Foro Metropolitano de Seguridad Pública en el área metropolitana de São Paulo. Ese foro reúne secretarios de seguridad municipales, o equivalentes, junto a representantes del gobierno estadual, con el objetivo de planear iniciativas conjuntas e intercambiar experiencias e informaciones.

Arquitectura institucional dentro de los municipios

Dado que las competencias centrales sobre seguridad pública pertenecían a los estados, no había estructuras municipales relacionadas a esta cuestión. En la medida en que los municipios fueron entrando en ella, acabaron por crear una instancia, en general una Secretaría, con la misión de coordinar todos los programas relevantes. En algunos casos, particularmente en el estado de São Paulo, se trata propiamente de Secretarías Municipales de Seguridad Pública. En otros casos, las nuevas secretarías adoptan nombres diferentes o antiguas secretarías pasan a recibir las nuevas competencias.

Entre los municipios en que antiguas Secretarías fueron reestructuradas para incluir las nuevas competencias podemos señalar el ejemplo de Vitória, capital del estado de Espírito Santo. Entre los municipios que crearon órganos nuevos para tratar de la seguridad pública podemos mencionar el de Diadema, en el estado de São Paulo.

Vitória es el centro de una región metropolitana densamente poblada y azotada, desde hace años, por algunas de las más altas tasas de homicidio del país. Por otro lado, el estado de Espírito Santo fue tradicionalmente considerado como uno de los lugares donde la delincuencia organizada presentaba un grado de enquistamiento mayor, afectando a sectores significativos del poder legislativo, el ejecutivo e incluso el judicial, hasta el punto de suscitar peticiones de intervención federal. Paradójicamente, junto a estos elementos extremadamente negativos, Vitória también destaca por los esfuerzos de la municipalidad, durante varias administraciones, para reducir la delincuencia y la percepción de inseguridad. En 1994 fue creada la Secretaría Municipal de Ciudadanía, destinada a prestar servicios a la población de menos recursos y tornar los derechos más accesibles a los segmentos más vulnerables. En 1997 fue creado, dentro de la Secretaría, un Núcleo de Seguridad Pública. Poco después la Secretaría fue reestructurada y pasó a llamarse Secretaría Municipal de Ciudadanía y Seguridad Pública.

La Secretaría tiene como principales cometidos la coordinación de los proyectos, y la articulación con las policías, con las ONGs y con la sociedad civil en general. Asimismo, gestiona la obtención de financiamientos por parte del gobierno federal.

Fue construido un Centro Integrado de Ciudadanía (CIC) en un edificio cedido por la Universidad Federal de Espírito Santo con la finalidad de albergar servicios de promoción de derechos y acceso a la justicia para los más desfavorecidos. El CIC está coordinado por la Secretaría y recibió financiamiento del gobierno federal, a través del PIAPS.

En el caso de Diadema, São Paulo, el municipio estructuró una Secretaría de Seguridad Pública, ex-nihilo, para tratar de la cuestión. Diadema era durante la década de los 90 uno de los municipios más violentos del área metropolitana de São Paulo y, por extensión, de Brasil y de América Latina. Cuando la nueva administración municipal que inició su mandato en 2001 llegó al poder, creó una Secretaría

especialmente para cuidar del tema. Sus competencias incluyen definir las directrices de actuación de la Guardia Municipal y la coordinación de la misma con las policías estatales para desarrollar programas conjuntos de prevención del delito.

Participación de la sociedad

Muchos de los proyectos municipales se proponen fomentar la participación de la comunidad y la sociedad civil en el proceso de formulación o de implementación de los proyectos.

Al mismo tiempo que el municipio de Vitória decide intervenir activamente en el área de violencia, crea el Consejo Municipal con el fin de formular un plano estratégico para la ciudad. La violencia era apenas uno de los temas a ser tratados. El consejo reunió 350 componentes de diversos órganos del poder público y representantes de la sociedad civil que participaron en la elaboración del plano. En una segunda etapa, fueron creados el Consejo de Seguridad Municipal y los Consejos Municipales Regionales de Seguridad Pública.

El Consejo de Seguridad Municipal está formado por el secretario municipal de seguridad, los presidentes de los Consejos Regionales de Seguridad y un representante de la Cámara Municipal. Además, tienen asiento representantes del poder estadual, como el jefe del Departamento de Policía Judicial de Vitória, el comandante del Primer Batallón de Policía Militar y un representante de la Fiscalía estadual. Por parte de la sociedad civil, encontramos un representante de la Asociación Comercial, un miembro de la Federación de Industrias del Estado de Espírito Santo, el presidente del Consejo Popular de Vitória y un representante del Colegio de Abogados.

Los Consejos Municipales Regionales de Seguridad Pública fueron constituidos de acuerdo con las regiones administrativas de la ciudad: uno para cada una de las siete regiones. Cuentan con representantes de las policías civil y militar, miembros de las comunidades y un agente de la municipalidad y persiguen el objetivo de formular propuestas de intervención y acercar el poder público – las policías, en particular– a las comunidades beneficiarias.

El municipio de Recife, capital del estado de Pernambuco y otra de las ciudades con mayor tasa de homicidios del país, también elaboró una estrategia de movilización social. Fueron creados dos órganos: El Consejo Municipal de Derechos Humanos; y el Comité de Promoción de Derechos Humanos y de Prevención de la Violencia. La visión de los responsables políticos de esta ciudad era que seguridad pública y derechos humanos son dos objetivos que deben perseguirse simultáneamente.

El Consejo Municipal de Derechos Humanos es un órgano que cuenta con ocho miembros de la municipalidad y otros ocho de la sociedad civil. Su función teórica era recibir denuncias sobre violaciones a los derechos humanos y articular políticas públicas de defensa de esos derechos, pero no llegó a cumplir sus funciones de forma satisfactoria.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos y Prevención de la Violencia es un órgano compuesto por miembros de diversas secretarías municipales, o sea que no tiene participación de la sociedad civil. Su misión no es ejecutar proyectos, competencia de las respectivas secretarías, sino coordinar de forma más efectiva los esfuerzos municipales. Dos iniciativas relevantes que surgieron del Comité fueron la celebración de un foro que sirve de espacio de debates y la realización de mapas de la violencia sobre el riesgo de cada zona de la ciudad.

En general, la movilización y la participación social pueden traer varios efectos benéficos:

- Efectos sobre la concepción, gestión y seguimiento de los programas en términos de descentralización, democratización, etc.;
- El impacto preventivo que el crecimiento de las redes sociales y la mejora de las relaciones comunitarias puede suponer con relación al temor y a la violencia, ya sea de una forma indirecta, al reducir el temor y estimular la ocupación de los espacios públicos, o de forma directa, al promover la resolución pacífica de los conflictos del día a día;
- Un cambio en la percepción social de la violencia, que interiorice el nuevo paradigma de la prevención.

De la misma forma, la participación enfrenta diversos obstáculos. En primer lugar, el riesgo más evidente es que esa participación sea usada de forma retórica pero no aplicada en la práctica, especialmente cuando es un requisito impuesto por el nivel superior. En el estado de Río de Janeiro, el gobierno estadual determinó la creación de Consejos Municipales de Seguridad como una de las condiciones para financiar proyectos municipales de seguridad pública. Pocas fueron las municipalidades que crearon tales consejos. El municipio de São Gonzalo, en la Región Metropolitana de Río de Janeiro, inauguró su consejo en 2004, pero con un impacto muy limitado. El candidato que se presentaba en representación de la sociedad no tenía suficiente respaldo y diversas autoridades no parecieron tomar la institución como algo relevante.

En segundo lugar, muchas comunidades son difíciles de movilizar. Y, desgraciadamente, aquéllas que más podrían beneficiarse de la participación y la intervención son en general las más reacias a participar. De esa forma, en las comunidades con un alto nivel de violencia las redes sociales suelen estar deterioradas y los vecinos no confían unos en otros.

En tercer lugar, la movilización popular es a veces intensa en ciertos momentos de crisis o en función de objetivos específicos a ser logrados, pero tiende a menguar a mediano plazo o cuando ya no hay metas muy claras, como la obtención de un puesto policial o de recursos para un determinado proyecto.

En cuarto lugar, la composición de los órganos que representan a la sociedad y la representatividad de sus miembros son cuestiones que están lejos de estar resueltas. Uno de los riesgos más claros es el de que la participación popular se vea

reducida a los sectores de mayor influencia y grado de organización. Por ejemplo, la hegemonía de comerciantes en consejos populares es relativamente común.

En quinto lugar, hay numerosos casos de utilización de los órganos de participación por parte de los agentes del estado como un medio de obtener recursos de la comunidad. Este es el caso de financiamiento de costos de mantenimiento de las policías estatales por parte de comerciantes locales, representados en los consejos.

Por último, cada proceso abierto de participación, particularmente si es de tipo asambleario, posee una dinámica propia y no es posible predecir su resultado final. Pueden aparecer problemas insospechados.

Un ejemplo de esto último sucedió en el Consejo Municipal Regional de Maruípe, en la ciudad de Vitória. Las reuniones del consejo eran tradicionalmente abiertas a quien quisiera participar. Sin embargo, los participantes comenzaron a sentirse intimidados, sentimiento que se disparó cuando surgió la información de que un delincuente buscado por la policía habría estado presente en la reunión en que fueron discutidas estrategias para capturarlo. Independientemente de si tal hecho ocurrió de verdad o no, el sentimiento de inseguridad se instaló en las reuniones y llevó a la prohibición de la presencia de cualquier persona que no fuera miembro efectivo del Consejo. Esta limitación causó un gran debate entre los miembros. En opinión de algunos, los Consejos son órganos abiertos por definición y cerrarlos significa minar justamente el objetivo central de la participación. Así, la prohibición de la presencia de personas que no son miembros efectivos supondría un cambio hacia un órgano de naturaleza representativa, no participativa, pervirtiendo su propósito original.

Vitória representa un caso tristemente paradójico. Los Consejos Municipales Regionales de la ciudad, que eran un ejemplo de participación social, fueron disueltos cuando el poder público advirtió que varios de los consejeros estaban convirtiéndose en candidatos de los partidos de oposición en las elecciones municipales, en virtud justamente de la visibilidad personal que habían alcanzado como miembros de los consejos.

Tipos de programas preventivos existentes

Los tipos de proyectos de prevención contemplados pueden ser englobados en tres grupos: situacionales, sociales y policiales. Es común que un programa contemple más de una de estas tres líneas al mismo tiempo.

Los programas de *prevención situacional* pretenden reducir las oportunidades de que ocurran delitos o actos de violencia en determinados lugares, incidiendo directamente sobre ellos. La meta es la modificación del medio ambiente para hacerlo menos susceptible a la comisión de delitos. Por detrás de este modelo está la teoría de las oportunidades, que resalta la importancia no de cambiar al agresor potencial sino de reducirle las opciones para que lleve a cabo esta conducta. El contra-

argumento tradicional es que si un agresor potencial no encuentra condiciones favorables en un lugar, buscará otro, pero podrá continuar cometiendo delitos. Sin embargo, es indudable que la disminución de oportunidades en varios lugares acabará por reducir el volumen total de delitos, pues no todos ellos podrán ser “trasladados” a otro lugar con facilidad. Por otro lado, algunos delitos son cometidos por impulsos en el momento –peleas callejeras, por ejemplo–, de tal suerte que están asociados a un contexto determinado y no surgirán necesariamente en un contexto diferente.

La forma más simple de intervenir en esta línea es, por ejemplo, la mejora de la iluminación urbana, que aumenta la visibilidad, reduce al menos la sensación de peligro y puede acabar disminuyendo también el riesgo de un ataque o un asalto. La recuperación de espacios públicos degradados –de eriales por ejemplo– para que no generen inseguridad es una estrategia observada en varias intervenciones.

Un ejemplo clásico de prevención situacional lo constituye la instalación de cámaras en puntos de gran circulación de la ciudad o en puntos de alto riesgo. Estas cámaras están conectadas a un centro de supervisión, normalmente dirigido por la policía, y permiten una respuesta rápida si se detecta un delito. Un número significativo de municipios del estado de São Paulo optó por la instalación de estas cámaras y de un centro de vigilancia que las integrase, comúnmente bajo responsabilidad de la Guardia Municipal, que alerta a la policía si es necesario.

Los programas de **prevención social** son intervenciones que buscan cambiar las condiciones de vida de personas con alto riesgo de desarrollar comportamientos agresivos o delictivos, con el objetivo de disminuir este riesgo. Ellos son los programas de prevención por antonomasia: los más comunes, los que más recursos reciben y los que siempre estuvieron más próximos del día a día de las municipalidades. Normalmente, se habla de tres niveles de prevención social:

- Prevención primaria, dirigida a la población en general, como los programas de atención universal;
- Prevención secundaria, destinada a los grupos de riesgo de sufrir o cometer actos violentos;
- Prevención terciaria, que tiene como meta aliviar la situación de las víctimas de la violencia o ayudar en la reinserción social de los autores.

Las municipalidades tienen obviamente más tradición en la prevención primaria, que es muy amplia. Sin embargo, su capacidad de conseguir resultados depende mucho de la focalización, es decir, de la habilidad para dirigir sus recursos a aquellos grupos con riesgo más alto.

Tradicionalmente, los programas de prevención social pueden demorar para presentar resultados, pues están basados en el cambio de condiciones de vida o de relaciones entre las personas. Por otro lado, si se consigue el impacto perseguido, puede llegar a ser más intenso y más prolongado que el de los programas situacionales.

La filosofía de diferentes programas de intervención social hace hincapié en

conceptos diversos, como derechos humanos, ciudadanía, mejoría de las condiciones materiales de vida y otros. Esto hace que aunque, el abordaje general sea el mismo, el énfasis de cada programa sea diferente.

Algunos ejemplos comunes de prevención social son los siguientes:

- Proyectos educativos, para aumentar la escolaridad de los jóvenes y evitar el abandono escolar, aumentando así sus opciones profesionales y personales;
- Proyectos de formación profesional para los jóvenes, con la misma finalidad;
- Proyectos de formación en ciudadanía –con diversos sub-temas específicos– para jóvenes de áreas de riesgo, de forma que ellos ejerzan un liderazgo positivo en sus comunidades y se conviertan en agentes catalizadores contra la violencia;
- Proyectos culturales y recreativos dirigidos a la juventud. Un ejemplo son las actividades culturales organizadas en las escuelas después de las clases. En ocasiones, las actividades recreativas son organizadas en lugares y horarios de alto riesgo de violencia, con lo que se consiguen objetivos de prevención social y situacional simultáneamente. Con estos programas se pretende estimular la autoestima de los niños y ofrecerles una forma constructiva de emplear su tiempo;
- Proyectos de salud, especialmente para los más jóvenes;
- Proyectos que dan apoyo jurídico y administrativo a personas no habituadas a manejarse con los mecanismos del Estado formal;
- Proyectos de asistencia social o de trabajo comunitario con miembros de bandas juveniles, para desincentivar la violencia;
- Campañas de educación pública en temas como la violencia doméstica o la resolución de los conflictos a través de mediaciones;
- Centros de acogida para víctimas de la violencia (violencia doméstica, etc.).

En muchas municipalidades, los programas de prevención de la violencia constituyen en verdad una reconceptualización terminológica de viejos proyectos asistenciales de larga tradición. Esta reconceptualización puede estimular la focalización y la reflexión sobre cómo integrar en la práctica el funcionamiento de diversos proyectos.

En Recife, por ejemplo, el programa Bolsa-Escola concede un subsidio a las madres de familias pobres para que mantengan sus hijos en la escuela. Se trata del programa estrella de la administración municipal, que otorga valores económicos muy superiores al de su homónimo federal. Como parte de la reflexión sobre la prevención de la violencia, el programa ahora mantiene como uno de sus criterios de selección, además de la renta, beneficiar a mujeres de presos con hijos en edad escolar.

En Vitória, el programa “*Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*” forma jóvenes en la prevención de enfermedades, protección del medio ambiente o ciudadanía. El programa tiene como uno de sus criterios de selección incorporar a jóvenes que hayan sido condenados por cometer delitos. Por otro lado, el programa funciona integradamente con el programa *Terra*, de prevención del deterioro ambiental, pues los mismos jóvenes formados por el programa son los que

conciencian a sus comunidades para el trabajo de preservación de los manglares.

Los programas de prevención policial constituyen iniciativas en las que el poder local actúa a través de una fuerza policial para que ésta, a través del patrullaje en la calle, de la policía comunitaria o de algún otro mecanismo, ayude a reducir la incidencia delictiva. Estos programas dependen, obviamente, de la capacidad de los municipios de articular fuerzas policiales. Una opción es la cooperación con las policías estatales, pero las resistencias a un efectivo control municipal son muchas, de tipo político, administrativo y cultural. De hecho, las experiencias de policía comunitaria –el paradigma más notorio de prevención policial en estos momentos– son casi siempre iniciativas de las autoridades estatales de seguridad pública.

Otra opción más común es la participación de la Guardia Municipal, para aquellos municipios que la poseen. De hecho, una cuestión central en el debate sobre seguridad pública municipal en el país es el perfil y el tamaño de la Guardia Municipal. El papel constitucionalmente previsto para la misma es la vigilancia de edificios públicos, parques y monumentos. Sin embargo, la diversidad de situaciones en la práctica es bastante grande. Muchos municipios no tienen aún Guardia Urbana y otros las han creado recientemente. Vitória, por ejemplo, que ha sido escenario desde los años 80 de iniciativas de prevención, no tenía guardia hasta el año 2004. En otros casos, las guardias han sido reformadas y expandidas. Algunas Guardias, particularmente en São Paulo, usan armas de fuego,⁷ lo que aumenta el riesgo para los agentes y puede disminuir su potencial de trabajo comunitario. Si las guardias se transforman en policías comunes, se perdería un actor diferenciado en la seguridad pública. Los casos en Brasil oscilan entre guardias que aspiran a ser policías militares y guardias que se dedican sólo a vigilar edificios públicos, escuelas y parques, o a ordenar el tránsito.

Un buen ejemplo de un programa de prevención policial es la aplicación de la llamada “Ley Seca” en Diadema. Como ya fue explicado, este municipio presentaba altísimas tasas de homicidio durante los años 90, que le convirtieron en símbolo de violencia para el conjunto del país. Un estudio sobre los homicidios mostró que 60% de ellos sucedían en bares o en áreas próximas durante la noche. El municipio estableció en 2002 el cierre de los bares a partir de las 23 horas. Algunos locales cuentan con permiso excepcional para operar después de este horario, siempre que cumplan determinados requisitos: Ambiente cerrado, servicio de seguridad propio y no haber registrado casos de violencia en el pasado reciente. Este último elemento convierte a los dueños de tales bares en agentes activos de la prevención de la violencia.

En una intervención cuidadosamente diseñada para lograr el apoyo de la Fiscalía y de los juzgados, patrullas nocturnas de la Guardia Municipal junto con la Policía Militar vigilan el cumplimiento de la ley. Cualquier bar que sea notificado tres veces por no cumplir la normativa pierde la licencia, aunque el dueño puede optar por otra actividad comercial si desea seguir operando. El cierre de los locales no es efectuado durante la noche, para no generar conflictos innecesarios con los clientes, sino durante el día.

Evaluación de los proyectos

Tanto los programas federales como los estatales y municipales necesitan de una evaluación de resultados que apunte caminos y genere apoyo público y político para las iniciativas exitosas. Sin embargo, el escenario en este campo es desolador. En general, los programas no cuentan con evaluaciones de impacto que muestren en qué medida alcanzaron los resultados propuestos.

De hecho, existen algunos informes evaluativos, pero suelen estar referidos a meras evaluaciones de implementación –actividades realizadas, número de beneficiarios, etc.– o constituyen auditorías para ver cómo se gastó el dinero. En ambos casos, se deja de lado la cuestión central del impacto. Por otro lado, no es raro que tales informes se centren en dimensiones como la participación y la movilización popular que, con ser importantes, son variables intermedias. No reflejan la evolución de aquello que los propios programas reconocían como su objetivo principal: la reducción de la delincuencia y del temor.

La tradicional deficiencia de los datos en este campo no contribuye a la hora de realizar una evaluación rigurosa. De hecho, muchos planes municipales incluyen la meta de mejorar la producción y el acceso a las informaciones de seguridad pública, pero muy pocos muestran resultados satisfactorios.

Esos “informes de evaluación” suelen ser elaborados por los propios técnicos que condujeron los proyectos, por lo que tienden a ser auto-elogiosos o a dar por descontado que los efectos procurados aparecerán una vez realizadas las actividades. Raramente el esfuerzo evaluativo es desarrollado por una agencia independiente, técnicamente capaz y neutral con relación al programa.

Una evaluación de calidad debe ser proyectada juntamente con la intervención, para que se destinen recursos, se programen las actividades de evaluación y, sobre todo, se realicen las medidas anteriores a la intervención que puedan ser comparadas con las medidas posteriores, con el fin de registrar el cambio que pueda ser producto de la misma. La evaluación de impacto es metodológicamente compleja –la forma ideal de llevarla a cabo es a través de un grupo experimental y un grupo de control–, requiere personal cualificado y datos precisos, pero jamás podrá ser realizada si no se conoce la situación previa a la intervención cuyo impacto se desea medir. Idealmente, toda evaluación de un proyecto de cierto porte debe ser realizada, al menos en parte, por instituciones independientes cuyo trabajo no esté directamente vinculado al resultado de la misma.

Las evaluaciones en el área de seguridad pública y de prevención son particularmente difíciles,⁸ en función de diversos fenómenos (migración de la delincuencia de un área para otra, multiplicidad de dimensiones, efectos a mediano y largo plazo, etc.). Sin embargo, son de extrema importancia para garantizar la continuidad de los programas y para dirigir los recursos de forma eficiente. La

mayoría de los programas adolece de discontinuidad y transcurre en períodos demasiado breves, lo que dificulta la evaluación. Pero no es menos cierto que sin evaluaciones que revelen efectos claros será difícil conseguir financiamiento a largo plazo para esos mismos proyectos.

NOTAS

1. En este sentido, seguía la tendencia estadounidense de militarizar el combate a las drogas.
2. En este episodio, la policía cercó a un asaltante que estaba dentro de un autobús urbano y los pasajeros fueron tomados como rehenes. Después de horas de tensión retransmitidas en vivo por la televisión, la policía abortó la negociación e intentó matar al delincuente. El fallo en el disparo de la policía provocó la muerte de un rehén a manos del asaltante. Este último fue preso y fue asfixiado hasta la muerte dentro de un furgón de la policía.
3. G. Mingardi, *Tiras, Gansos e Trutas. Segurança Pública e Polícia Civil em São Paulo (1983-1990)*, Porto Alegre, Corag., 2000.
4. En esa masacre, policías militares asesinaron aleatoriamente a un total de 29 personas, aparentemente para desestabilizar al comandante de su batallón, que estaba introduciendo medidas moralizadoras y de control.

CESEC/ FASE / JUSTIÇA GLOBAL/ Laboratório de Análise da Violência / UERJ/ SOS QUEIMADOS/ VIVA RIO Impunidade na Baixada Fluminense. In prensa.
5. Existe un proyecto de ley que propone la “desconstitucionalización” del modelo policial, o sea, retirar la mención existente en la Constitución para que cada estado escoja el modelo que le parezca oportuno.
6. J.T. Sento-Sé (org.), *Prevenção da Violência: o papel das cidades*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.
7. Esta cuestión no contemplada en la legislación ha sido legitimada a posteriori por el *Estatuto de Desarmamento* de 2003, para municipios de un cierto tamaño.
8. WORLD BANK, Department of Finance, Private Sector and Infrastructure. Latin American Region, *Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em áreas urbanas da América Latina: um Guia de Recursos para Municípios*, 2003.