

Gobiernos locales, democracia y seguridad pública en Brasil

Local governments, democracy and public safety in Brazil

■ Renato Sérgio de Lima¹
Carolina de Mattos Ricardo²

Resumen

El siguiente artículo presenta una discusión sobre el papel del gobierno local en la seguridad pública en Brasil y los avances y desafíos en el proceso de consolidación del Municipio como un importante actor en la implementación de políticas de seguridad pública. Desde 2000, tal debate ha cobrado fuerza y en el artículo se presentan importantes ejes de discusión que han marcando ese debate, como el marco institucional/legal y las atribuciones de los municipios en la seguridad pública; la relación con las policías; la creación de mecanismos de participación social y de gestión en las políticas locales de seguridad pública; el desarrollo y la cualificación de políticas urbanas de prevención; y la relación con el gobierno federal.

Palabras clave: gobiernos locales, seguridad pública, prevención de la violencia, guardias municipales, participación ciudadana, gestión local.

Abstract

This article presents a discussion about the role of local government in public security in Brazil, with its mains progress and challenges. Since 2000, the debate has been increasing, and this article presents some of the mains issues that mark the debate, as the institutional framework/law of municipalities in public security, the relationship with the police, the creation of mechanisms of social participation and management of the local public security policies; development and qualification of urban policies for violence prevention; and the relationship with federal government.

Keywords: local government, public security, violence prevention, municipal pólice, social participation, local management.

1 Doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo y Postdoctorado por el Instituto de Economía de la UNICAMP (2010). Secretario General del Foro Brasileño de Seguridad Pública.

2 Abogada y titulada en Ciencias Sociales. Maestría en Filosofía y Teoría General del Derecho por la Universidad de São Paulo. Coordinadora de Gestión Local de Seguridad Pública del Instituto Soy de la Paz. Correo electrónico: carol.ricardo@uol.com.br / carolina@soudapaz.org

Presentación³

El principal marco normativo sobre la seguridad pública en Brasil se encuentra en el art. 144 de la Constitución Federal. No obstante, por lo que se desprende del texto constitucional, poco o nada les corresponde a los municipios cuando se trata de seguridad pública. El parágrafo 8 del art. 144 menciona que los municipios podrán constituir guardias municipales designadas para la protección de sus bienes, servicios e instalaciones, conforme disponga la ley. Eso es todo.

No obstante, a partir del año 2000, los municipios empezaron a desarrollar acciones directamente enfocadas a las cuestiones de seguridad pública, constreñidos por las presiones sociales derivadas del crecimiento de la violencia y como alternativa al hecho de no poder interferir en la planificación y en la toma de decisiones sobre las acciones de cada área, aunque tuviesen a su cargo una parcela significativa de los gastos necesarios para la operatividad de las policías estatales, como los alquileres de los edificios para las comisarías y las unidades de las policías militares, el combustible y la manutención de los vehículos, e incluso ciertas ayudas para los policías (*Anuario del Foro Brasileño de Seguridad Pública, año 2, 2008: 58*).

Además, a partir del mismo período, teorías de la violencia con raíces en el área de la salud pública y de la sociología cobraron fuerza e influenciaron las políticas públicas.

3 Una versión ampliada de este texto ha sido preparada por invitación y presentada en el seminario *La ciudad y la seguridad: balance de experiencias locales en seguridad en Latinoamérica*, organizado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center en Washington D.C., el 10 de diciembre de 2009. El texto completo será publicado por el Woodrow Wilson Center.

Esa concepción apunta como causas de la violencia las características del medioambiente, de la sociedad y de la comunidad, en las que personas o grupos de personas interactúan. Se reconoce la multiplicidad de las causas del crimen y de la violencia como los desentendimientos y conflictos interpersonales, intensificados por los factores de riesgo presentes en la sociedad y por la ausencia o ineficacia de las reglas para la regulación de las relaciones sociales y de medios para la moderación y resolución pacífica de conflictos. Esa visión procura ofrecer, como alternativa al problema de la violencia, la reducción de los factores de riesgo y el desarrollo de mecanismos para moderar y facilitar la resolución pacífica de conflictos interpersonales. Son políticas de prevención de la violencia que anteceden y complementan las tradicionales políticas de control de la violencia por medio del fortalecimiento de la Policía, del sistema judicial y del sistema carcelario (Ricardo y Mesquita, 2003: 371).

En Brasil, estas políticas preventivas están vinculadas con la expansión del papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de los gobiernos municipales en el debate sobre violencia y seguridad. Ambos no tienen control directo sobre las instituciones policiales, judiciales y carcelarias, pero están más cerca de las áreas y grupos vulnerables a la violencia, y controlan instrumentos y recursos para la implementación de políticas sociales y urbanas importantes para la prevención del crimen y la violencia.

Así que desde entonces el debate sobre el papel de los municipios en la seguridad pública ha cobrado fuerza, pues, además de la discusión sobre la disputa entre las competencias estatal y municipal en dicho ámbito, el debate ha estado marcado por ciertas cuestiones como la discusión sobre el marco institucional/legal y las atribuciones de los municipios en la seguridad pública; la relación con las policías; la

creación de mecanismos de participación social y de gestión en las políticas locales de seguridad pública; el desarrollo y la cualificación de políticas urbanas de prevención; y la relación con el Gobierno Federal, entre otras. En líneas generales, el debate sobre el papel del Municipio en la seguridad pública se da en dos frentes principales, el primero de ellos es el socio-jurídico, de construcción y operación del marco jurídico que ofrezca la base para un mayor protagonismo de las ciudades en el área, y el otro es la inducción de políticas públicas enfocadas en el fortalecimiento institucional y de financiación de acciones de prevención, en especial aquellas implantadas por el Ministerio de la Justicia.

En resumen, el debate sobre la gestión local de la seguridad pública en Brasil debe abordar la discusión sobre el papel concreto de los municipios en tono a ella, aunque también debe revisar la falta de flexibilidad de los modelos de vigilancia policial implantados en las décadas de los años setenta y ochenta, que trataban de incentivar la especialización de las fuerzas policiales en detrimento de la actuación territorial. Las policías han creado comisarías especializadas para áreas como, por ejemplo, homicidios, robos, drogas o delitos cibernéticos; en contrapartida, todos los cambios en la cantidad y en las características de la distribución territorial del efectivo policial se concentraron a finales de la década de los años noventa.

Dicho de otro modo, el presente artículo tratará todas estas cuestiones con el propósito de arrojar luz sobre ellas, dada su importancia para el esclarecimiento del papel de los municipios en la seguridad pública. No obstante, reconocemos que habría necesidad de desdoblarse el debate en la reflexión sobre los modelos de vigilancia policial hoy vigentes en Brasil, y el aumento de la eficiencia democrática en las políticas de seguridad pública.

Marcos institucionales y atribuciones legales

La comprensión del hecho de que la seguridad pública es mucho más que arrestar, juzgar y condenar es una premisa básica para entender la importancia de la participación municipal en la seguridad, especialmente si consideramos que la seguridad pública debe estar compuesta por la dimensión de control del crimen y de la violencia; por la mejora de las agencias de seguridad pública y de justicia criminal (las policías, lo judicial y el Ministerio Público y el sistema carcelario); por la dimensión preventiva, pautada por el conocimiento de las causas y situaciones que propician dinámicas criminales y violentas; y por la capacidad de implantar políticas que integren diferentes áreas (seguridad, salud, educación, infraestructura urbana o asistencia social, entre otras) en acciones planificadas y locales para prevenir dichas dinámicas.

Si consideramos la importancia de la dimensión preventiva en la política de seguridad, la propia interpretación constitucional apunta a la posibilidad de inserción del Municipio en la seguridad. En el modelo federativo brasileño creado por la Constitución Federal de 1988, se atribuye a los municipios la responsabilidad sobre la gestión de los servicios públicos de interés local como la salud y la educación, la protección del medioambiente, del patrimonio histórico-cultural y las políticas de desarrollo y ordenamiento del espacio urbano. Luego, si las políticas locales están concebidas de manera integrada, teniendo como enfoque transversal el ordenamiento del espacio público y la prevención de la violencia, el resultado será “el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad garantizando el bienestar de sus habitantes”, como queda expuesto en el art. 182 (Ricardo y Caruso, 2007: 107).

Además de este análisis ampliado de la Constitución Federal, hay una serie de

avances institucionales que gradualmente delimitan el papel del Municipio en la seguridad pública.

El primer Plan Nacional de Seguridad Pública (2001), elaborado aún en el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, fue el primer documento de esta naturaleza, y procuraba abordar el tema de la seguridad como una política pública. Fue un documento general, sin prioridades definidas y con una visión poco armónica. De todas maneras, en este documento la prevención de la violencia cobró significado, y eso fue lo que dio lugar al Plan de Integración y Seguimiento de los Programas Sociales de Prevención de la Violencia (Piaps), cuya misión era promover la interacción local y, por lo tanto, el mutuo fortalecimiento de los programas sociales implementados por los gobiernos Federal, estatal y municipal que, directa o indirectamente, pudiesen contribuir a la reducción de los factores potencialmente criminógenos (Soares, 2007: 84). Este programa, PIAPS, no consiguió cualificar los programas sociales que lo componían, pero contribuyó a estimular la participación de los gobiernos locales en programas que tuviesen como objetivo la prevención de la violencia.

En 2002, durante la campaña a la Presidencia de la República, se elaboró otro Plan Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito del Proyecto Seguridad Pública para Brasil, del Instituto de la Ciudadanía.⁴ Este documento es la base actual de la política de seguridad pública llevada a cabo en Brasil. Su capítulo IV está dedicado a los municipios: “Reformas sustantivas en la esfera municipal: seguridad pública en el municipio. La Guardia Municipal”. No obstante, su foco de discusión es la guardia municipal, sin tratar de otras posibilidades

4 El Instituto de la Ciudadanía es una ONG que durante 2002 reunió a especialistas en seguridad pública de todo Brasil para elaborar el Plan Nacional de Seguridad Pública.

Ver: www.institutocidadania.org.br

de elaborar acciones y políticas locales preventivas más amplias.

En 2001 se elaboró la Ley del Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP),⁵ que en 2003 sufrió algunas modificaciones para poder incluir este nuevo papel atribuido a los municipios. Antes de esta modificación, sólo los municipios que poseyeran guardias municipales podían pleitear recursos del Fondo; con el cambio, esa posibilidad se amplió a aquellos que, incluso sin Guardia Municipal, incentivasen el trabajo de vigilancia comunitaria, desarrollasen diagnósticos y planes de seguridad y/o poseyesen un Consejo Municipal de Seguridad, lo que demuestra el valor de la dimensión preventiva que pueden ejercer los municipios (Ricardo y Caruso, 2007: 106).

El Plan Nacional de Seguridad Pública de 2002 prevé la creación del Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP) que, a semejanza de otras políticas públicas, como la de la salud,⁶ por ejemplo, procura integrar a las tres instancias federativas (Gobierno Federal, estados y municipios) y a la sociedad civil en la implantación de una política pública de seguridad. Para concretizar el SUSP, fue lanzado el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci), desarrollado por el Ministerio de Justicia. La idea era que por medio del Pronasci se hiciera posible desplegar acciones en las diferentes temáticas priorizadas por el SUSP y también integrar a los entes federados y a la sociedad civil en una política pública de seguridad. En su definición, el Pronasci tiene como objetivo acoplar políticas de seguridad con acciones sociales y dar prioridad a la prevención, procurando llegar a las causas que llevan a

5 La Ley del Fondo Nacional de Seguridad Pública es la Ley n.º 10.201/01 y fue modificada por la Ley n.º 10.746/03.

6 La política pública de salud en Brasil se materializa por medio de la implantación del Sistema Único de Salud (SUS).

la violencia, sin renunciar a las estrategias de ordenamiento social y de seguridad pública.

La ejecución del Pronasci se da por medio del trabajo conjunto policial y comunitario. La articulación entre los representantes de la sociedad civil y las diferentes fuerzas de seguridad (policías civil y militar, cuerpo de bomberos, guardia municipal, secretaría de seguridad pública) la realizan los Gabinetes de Gestión Integrada Municipales (GGIM). Los GGIM son instancias fundamentales para la implantación del Pronasci porque descentralizan el programa hasta el nivel municipal, integrando a representantes de órganos estatales, municipales y federales para planificar conjuntamente la política local en consonancia con las directrices federales.

A principios de 2009, se creó un Consejo Nacional de los Secretarios Municipales de Seguridad Pública. Todavía no hay mucha información disponible sobre las actividades de este Consejo, pero se trata de una importante instancia que reconoce al Municipio como un elemento importante en la seguridad.

Todos estos avances institucionales, aunque no nos provean de una definición clara y precisa sobre el efectivo papel del Municipio en la seguridad pública, estimulan y crean canales para dicha participación. Sin embargo, queda claro que la participación del Municipio en la seguridad aún está muy vinculada a la Guardia Municipal. Está claro que éste es el órgano que materializa una fuerza de seguridad municipal; no obstante, hay muchas otras formas de que el Municipio implante políticas de prevención de la violencia, incluso sin la existencia de una Guardia.

El propio debate sobre una eventual reforma constitucional se restringe a la ampliación del poder atribuido a las guardias municipales. Esta es una discusión importante, pero secundaria y que debe venir después del análisis más profun-

dizado sobre cuál es, de hecho, el mandato de las guardias municipales en la seguridad pública.⁷ El debate sobre el papel del Municipio en la seguridad debe incorporar la discusión sobre las guardias como una importante dimensión, pero no la única ni la principal. La existencia de instancias de gestión, la capacidad de planificar una política local, la cualificación de programas de prevención y la promoción de la intersectorialidad son puntos esenciales en esta discusión.

Relación de los ayuntamientos con las policías

Como hemos señalado, hay innumerables avances institucionales que reconocen el papel del Municipio en la seguridad pública, sin que haya, sin embargo, una definición precisa sobre sus atribuciones y responsabilidades. Delimitar las atribuciones de los municipios en la seguridad significa definir las en conjunto con las responsabilidades de los otros entes de la federación, particularmente, con los estados.

No hay un modelo o un protocolo que regule la relación entre los estados y los municipios en la cuestión de seguridad pública, variando mucho conforme el tipo de relación que cada Municipio establece con los gobiernos de los estados y con las

⁷ Discutir y definir el mandato de las guardias municipales significa mucho más que discutir la atribución del poder de Policía. Significa discutir el ámbito de su actuación, es decir, el objeto de su actuación, con los requisitos y restricciones, límites territoriales y situaciones que hay que trabajar. Significa, también, discutir el alcance de su actuación, es decir, la exclusividad, concurrencia, superposición o compartición de las atribuciones (en ese caso, discutir en conjunto con la atribución de las otras fuerzas policiales) y significa, finalmente, discutir los contornos de su actuación, con "modos y medios" de actuar o hacer, tipos particulares de capacidad de acción y los requisitos expresados en determinadas legislaciones, normas o procedimientos.

propias policías. Esto se deja entrever en los “conflictos de competencia” entre los estados y los municipios en materia de seguridad. En los lugares donde la relación es buena, los ayuntamientos pueden tranquilamente desarrollar sus acciones; en los lugares donde no lo es, las actividades de los municipios resultan muy perjudicadas, especialmente las que conciernen a las guardias municipales, ya que muchas veces las actividades emprendidas por la Guardia Municipal se entienden como una competencia con el trabajo de las policías estatales.

En razón de esto, en muchos municipios no hay una cooperación entre las actividades municipales y las desarrolladas por el Estado. Son casos en los que la guardia trabaja de forma aislada y sin integración con las policías y en los que, aun habiendo un Consejo Municipal de Seguridad, por ejemplo, las policías no participan en él. Este hecho perjudica mucho el desarrollo de las políticas de seguridad. Esta mala relación puede darse tanto por diferencias políticas entre el gobierno municipal y el estatal, como por la incompatibilidad entre los perfiles de los comandantes de las policías y los de la Guardia: si la Guardia es de tipo “policíaca”, la probabilidad de que surja un conflicto con las policías es mayor.

Otra característica que muchas veces marca esa relación es el apoyo financiero que los municipios dan a las policías de los estados. No hay datos precisos sobre ello, pero es notorio el hecho de que, en muchas ciudades, es el ayuntamiento el que financia la manutención de los vehículos, el combustible, es el que paga *pro labore* a los policías,⁸ el alquiler de edificios para la instalación de comisarías y unidades de la policía militar, etc. Esta constituye una

8 Recientemente se envió a la Cámara Municipal de São Paulo un proyecto de ley de autoría del alcalde Gilberto Kassab determinando el pago de *pro labore* a los policías militares que trabajan en São Paulo.

manera ya habitual de que los ayuntamientos contribuyan a la seguridad pública.

Algunos problemas derivan de este tipo de contribución, pues ésta aparece como una manera paliativa de invertir en seguridad pública ya que invertir en las policías civil y militar es una obligación del gobierno del Estado. Además, ese tipo de contribución puede ser una forma alternativa a la inversión en las políticas preventivas. Tampoco existen criterios para que esta ayuda pueda complicar la propia gestión de las policías, ya que puede haber disputas entre los policías para ir a trabajar a la ciudad que mejor paga.

Estructuras de gestión de una política municipal de seguridad pública

Además del apoyo financiero a las policías de los estados, se observa la creación de importantes instancias de gestión de seguridad en los municipios. La MUNIC2006, investigación sobre informaciones municipales del IBGE, incluyó un capítulo específico sobre la seguridad pública.⁹

La investigación mapeó la existencia de un órgano gestor encargado de planificar y coordinar la política municipal de seguridad (pudiendo ser una secretaría, una coordinación o algún otro órgano), de un Consejo Municipal de Seguridad (instancia que viabiliza el control y participación sociales), de un Fondo Municipal de Seguridad, de un Plan Municipal de Seguridad y de la Guardia Municipal.

La creación de dichas estructuras da prueba de una disposición política, concretamente por parte del gestor municipal, a invertir en el área de la seguridad pública. Hay una lógica en la presencia del conjunto de esas estructuras: la existencia de

9 La investigación de 2008, más actualizada, desgraciadamente no recogió las informaciones sobre el tema de seguridad pública.

un órgano gestor es fundamental para la definición de un lugar institucional para la seguridad pública en el organigrama municipal, lo que, consecuentemente, convierte el tema en una prioridad, con presupuesto y condiciones de planificación y gestión. La existencia de un Fondo Municipal crea una alternativa para la financiación de acciones de seguridad, envolviendo a otros sectores de la sociedad y no exclusivamente al poder público en el apoyo a las acciones, dado que permite donaciones de diferentes fuentes; el Consejo Municipal y/o Comunitario de seguridad posibilita el control y la participación sociales, además de, en algunos casos, servir para inspeccionar y realizar el seguimiento de la destinación de los recursos del Fondo Municipal. El Plan Municipal de Seguridad es el instrumento de planificación y gestión que permite la implantación, el seguimiento y la evaluación de un conjunto de acciones integradas; y la Guardia Municipal constituye la fuerza de seguridad del nivel municipal, con un potencial preventivo y comunitario (*Anuario del Foro Brasileño de Seguridad Pública, año 2, 2008: 59*).

Según el IBGE, de los 5.564 municipios del país, 22,1% posee algún tipo de órgano de gestión de seguridad pública, de los cuales 8% tiene Consejo Municipal de Seguridad Pública; 3,02% dispone de un Fondo Municipal De Seguridad Pública; 4,78% posee un Plan Municipal de Seguridad Pública; y 14,12% cuenta con Guardia Municipal.

Sin embargo, al analizar la existencia de un órgano gestor, Consejo, Fondo y Plan municipales de Seguridad y de la Guardia Municipal, se percibe que no hay un modelo, es decir, no siempre el Municipio que posee un órgano gestor tiene también un Consejo, Fondo o Plan. Lo mismo puede decirse de la presencia de las guardias. Ello denota que no hay todavía una visión sistémica de una política municipal de seguridad.

Participación ciudadana en las políticas municipales de seguridad pública

El desarrollo de políticas locales de seguridad puede darse con la implementación de una política cuya ejecución corresponda al Municipio, con la creación de órganos de gestión y un conjunto de otras acciones.

La participación contribuye a la educación para la vida pública y política y a la formación de conciencia ciudadana/colectiva de los individuos que forman parte de procesos participativos, sean jóvenes o adultos. En el caso de la seguridad pública, la participación ciudadana acerca a la policía a la comunidad, seguridad pública, estimula y fortalece la reciprocidad y la confianza entre públicos entre los que, tradicionalmente, no existían vínculos.

La participación contribuye también a que el conocimiento acumulado sea disseminado. En el área de la seguridad pública, éste es un factor fundamental ya que la comunidad puede contribuir al trabajo policial con importantes informaciones, y puede, principalmente, contribuir con experiencias y proyectos innovadores y creativos en la prevención de la violencia, en temas como la prevención de la violencia juvenil, de género y en iniciativas de respeto al espacio público; por ejemplo, dado que muchas veces el poder público no posee un repertorio para desarrollar programas preventivos innovadores y acaban repitiendo la lógica equivocada de que cualquier actividad que sirva para ocupar el tiempo ocioso de los jóvenes principalmente, es un programa preventivo.

Por último, los procesos participativos también estimulan la capacidad de convivir con la diferencia y de resolver conflictos por medio de la negociación y del diálogo a partir de la posibilidad de construcción de un proyecto común. No queremos afirmar que los procesos participativos sean simples y fáciles de llevar adelante. Al contrario, son muchas veces procesos agotadores donde

surgen innumerables conflictos. No obstante, la superación de las adversidades permite que todos los que participan en él se sientan parte de un proceso de éxito que ha conseguido superar diferencias individuales y llegar a un objetivo común, lo que fortalece el resultado y contribuye a que la gente se dé cuenta de que es posible resolver conflictos de forma pacífica y productiva.

En las políticas locales de seguridad en Brasil existen innumerables canales de participación. Son canales aún en fase de consolidación y que no están pensados de manera orgánica, habiendo superposición de mandos y atribuciones. De todos modos, son canales que se fortalecen cotidianamente.

En Brasil existen los consejos comunitarios de seguridad,¹⁰ creados por el gobierno de cada Estado y que corresponden a las denominadas áreas integradas de seguridad pública (Aisps), áreas de circunscripción de un distrito policial y de una compañía de la Policía Militar. En el caso de ciudades pequeñas, con una sola comisaría y/o batallón o compañía, hay solamente un Consejo para toda la ciudad.

Esos consejos suelen contar con la composición de miembros natos, es decir, una Policía Civil y una Militar encargadas del área, y cuya participación es obligatoria. Cuentan también con miembros efectivos de la comunidad que participan de por lo menos la mitad de las reuniones que tienen lugar durante el año. Están también los miembros participantes, aquellos que, sin necesidad de participación mínima, asisten cuando lo desean a las reuniones del Consejo.

La participación en esos consejos es muy variada. En los lugares donde hay un comercio fuerte, la pauta de discusión suele darse en torno a cuestiones que con-

ciernen directamente el comercio local, sean cuestiones criminales o de desorden urbano, como la presencia de los sin techo, por ejemplo. En esos lugares y también en barrios más nobles, los consejos comunitarios suelen funcionar bien, ya que es más fácil de conseguir apoyo financiero para su funcionamiento.

En lugares más pobres y vulnerables, es común que el Consejo esté más vacío o que cuente con el apoyo de algún político local. Las pautas suelen incluir problemas como ruidos producidos por bares y otras cuestiones criminales o delictivas.

El acercamiento entre la Policía y la comunidad, el direccionamiento de problemas locales de violencia y criminalidad, y la definición precisa para la comunidad de los papeles y responsabilidades de los diferentes órganos públicos son objetivos importantes de los consejos comunitarios de seguridad.

Aunque los consejos comunitarios sean un gran avance en el acercamiento entre Policía y sociedad, aún hay algunos desafíos por delante. Hace falta fortalecer la participación comunitaria, implicando a más gente y cualificando la discusión sobre seguridad pública. Hace falta motivar a los policías a participar (la participación obligatoria es positiva en el sentido de provocar la participación, pero puede ser poco estimulante por ser obligatoria). Hace falta también implicar a otras instancias de gobierno y diferentes actores del poder público, particularmente de los ayuntamientos, ya que muchas demandas tienen que ver con la responsabilidad municipal (iluminación o pavimentación de las calles, entre otras)¹¹.

11 La experiencia de los consejos comunitarios de Río de Janeiro es interesante, pues además de los consejos, están los cafés comunitarios que, a diferencia de los consejos, con reglas claras de funcionamiento y más formales, son encuentros más informales entre la Policía y la comunidad. Esa separación gradual entre café y Consejo genera

Existen, asimismo, los consejos municipales de seguridad, creados en el ámbito del ejecutivo municipal. En general, su presidente es el propio alcalde o alcaldesa o un representante del ayuntamiento, y en su composición puede o no haber miembros de la sociedad civil. Están creados para formalizar y organizar la participación del ayuntamiento en la formulación e implantación de políticas de seguridad centradas en la prevención de la violencia.

Las policías Civil y Militar suelen componer los consejos municipales, así como el secretario o secretaria municipal de seguridad y comandante de la Guardia Civil, donde lo haya. También es importante la participación de diferentes secretarías municipales, como de salud y educación por ejemplo, ya que son áreas que pueden desarrollar innumerables acciones en el campo de la prevención de la violencia.

No existe un modelo rígido de estructura y funcionamiento de los consejos municipales de seguridad, ya que pueden, incluso, tener diferentes tipos de denominación: Consejo Municipal de Seguridad (CMS), CONSEM o CONSEP, entre otras muchas.

A partir de 2003, con la reforma de la Ley del Fondo Nacional de Seguridad Pública, se crearon muchos consejos municipales de seguridad pública en razón de la transferencia de dinero del Fondo a los municipios (de entre otros criterios) y también vinculados con la creación del Consejo. Muchas veces

nuevas responsabilidades en ambas partes. La organización de los cafés sigue a cargo de las policías, en especial de la Policía Militar, mientras que las reuniones de los consejos están organizadas por la dirección del Consejo, compuesta por miembros de la sociedad civil y por policías. En São Paulo existe también una iniciativa de foros de formación para integrantes de los consejos comunitarios de seguridad (CONSEGs), realizada por la Secretaría de Seguridad Pública y el Instituto Soy de la Paz.

Ver: <http://www.soudapaz.org/Default.aspx?alias=www.soudapaz.org/acaonalinha>

el Consejo Municipal es el encargado de la gestión de los recursos del Fondo Municipal de Seguridad Pública.

Además de los consejos, instancias más formales de participación, hay otros mecanismos que estimulan la participación ciudadana en las políticas de seguridad pública. Las auditorías o audiencias públicas, por ejemplo, pueden ser convocadas por el poder público municipal y estatal, o incluso por la Cámara de Concejales o por la Asamblea Legislativa. Las auditorías pueden estar organizadas también por la propia población que invita a representantes del poder público para presentar y rendir cuentas sobre determinadas iniciativas.

La auditoría sirve para presentar a la población una nueva propuesta, un nuevo documento o un nuevo proyecto de ley (o propuesta de reforma de una ley) para recoger sugerencias al respecto. Las experiencias de Diadema y de São Leopoldo contaron con la realización de auditorías públicas para someter a consulta sus planes municipales de seguridad. En general, la participación es libre y no hay grandes formalidades en estos encuentros.

Hay también foros itinerantes, encuentros informales, realizados de forma descentralizada en diversos lugares de una ciudad. Son encuentros que cuentan con la participación de los representantes municipales y de los estados (Secretaría Municipal de Seguridad, Guardia Civil, Policía Militar y Policía Civil) y miembros de la comunidad de la región donde se realizará el foro.

Su objetivo es plantear discusiones sobre seguridad pública a las comunidades que, en general, no tienen acceso a informaciones sobre el tema y que acaban quedándose lejos de los órganos de seguridad. Diadema, en 2006, realizó foros itinerantes en diferentes regiones de la ciudad. A partir de la participación que utilizó el presupuesto participativo, el ayuntamiento realizó foros quincenales.

Las reuniones tenían lugar en espacios cedidos por la propia comunidad, como en

salones de entidades o en iglesias; se realizaban al final de la tarde, alrededor de las siete, y duraban entre una hora y una hora y media. En las reuniones había una exposición inicial sobre la política municipal de seguridad y las principales acciones que se estaban ejecutando. A continuación, el representante de la Policía Militar hacía una presentación, después se distribuían los materiales con contactos de servicios útiles y, por último, se abría el turno de palabra a la población, que podía expresarse libremente.

Otra estrategia para promover la participación en el área de la seguridad pública es la constitución de redes y/o foros regionales. En São Paulo existe el Foro Metropolitano de Seguridad Pública, que integra a los 39 ayuntamientos de la región metropolitana y cuya secretaría ejecutiva la ocupa una organización no gubernamental. El Foro realiza plenarios trimestrales, con participación abierta a todos los que tengan interés en participar (aunque sólo los alcaldes y alcaldesas de las ciudades puedan votar), y reuniones de sus diferentes grupos de trabajo, con participación también abierta a todos.

En Pernambuco, en la región metropolitana de Recife, se creó la Cámara Metropolitana de Defensa Social dentro del Consejo de Desarrollo de la Región Metropolitana, con la finalidad de discutir el tema de forma integrada, contando con la participación de los ayuntamientos y de la sociedad civil. También en Pernambuco se realizó, en 2007, el Foro Estatal de Seguridad Pública para elaborar el Plan Estatal de Seguridad Pública del Estado de Pernambuco (Pacto por la Vida). Se realizaron talleres temáticos en los que hubo debates entre especialistas, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil y gestores públicos de los niveles Federal, estatal y municipal.

Dichas experiencias ilustran otras posibilidades de participación, donde existe una integración entre ayuntamientos y organizaciones de la sociedad civil en torno al tema de la seguridad pública y donde se

da también la realización de seminarios y discusiones técnicas con participantes de diferentes áreas.

Por último, la participación también se da por medio de acciones de organizaciones no gubernamentales. La elaboración de diagnósticos participativos y el desarrollo de proyectos de prevención de la violencia son algunas formas de promover esa participación¹².

Herramientas de medición y resultados

Tomando en consideración los nuevos papeles asumidos por los municipios en las políticas de seguridad pública, el desafío de construir sistemas de medición e indicadores sobre la esfera local en la seguridad se torna todavía más complicado. Además de las cuestiones técnicas envueltas, existe la necesidad de fijar parámetros y de definir lo que se pretende medir cuando tratamos ese asunto.

En términos históricos, el concepto “local”, cuando se asocia al debate de la seguridad pública, es una construcción política para legitimar la acción de los municipios en este ámbito. No implica, necesariamente, conceptos interrelacionados como territorio y/o espacio urbano, ni tampoco la acción territorialmente delimitada de las policías.

De este modo, los indicadores existentes están condicionados a la lógica de la acción municipal en el ámbito de la seguridad pública y, al igual que los registros criminales, que son atribuciones de las policías, pueden contener soslayos de producción y origen, es decir, no pueden considerarse aisladamente para describir la realidad local, aquí sí, entendida como la manera en que la sociedad brasileña organiza y ocupa espacialmente determinado territorio.

¹² Ver: www.soudapaz.org / www.vivario.org.br / www.spcv.org.br

Así, sería ideal la construcción de instrumentos de medida y de indicadores que trataran, al menos, de identificar la existencia de múltiples factores y actores asociados al tema de la seguridad pública. El debate sobre el movimiento en las cifras de homicidios en São Paulo –y más recientemente en Minas Gerais– desafía a los modelos de medición existentes exactamente en la imposibilidad de fijar un único factor como la explicación para el descenso acentuado en las tasas de dicho delito. Son diferentes las variables que componen un mosaico de hipótesis explicativas que metodológicamente impide, al menos por el momento, establecer el test de relaciones causales – pueden ser variables de *output* en un momento dado, de *input*, y a la inversa–, conforme el texto de Renato Sérgio de Lima, recientemente presentado en el Blog do Programa do WWCS.

En un plano ideal, en Brasil se busca actualmente la construcción de sistemas combinados de indicadores por los cuales se conjuguen la acción del estado, en sus múltiples esferas y poderes, y la influencia de acciones sociales (acciones de la sociedad civil, del sector privado, de los individuos e, incluso, del crimen organizado).

La acción política más actual es el *Anuario del Foro Brasileño de Seguridad Pública*, publicado por primera vez en 2007 y que tiene el objetivo de recopilar las informaciones estadísticas disponibles sobre el ámbito de la seguridad pública. La propuesta del *Anuario* no es la de producir datos nuevos, sino organizar y recopilar los ya existentes con el fin de explicitar las opciones metodológicas y políticas y, de esta forma, fomentar e inducir la incorporación de herramientas de medición en la lógica de las políticas de seguridad pública. Desde su primera edición, el *Anuario* pretende ofrecer algunas series históricas ya mejor trabajadas y sugerir otras nuevas.

La primera de ellas es aquella referente a los datos criminales, que aún no per-

miten, por increíble que parezca, conocer las tasas globales de delitos en todo el país, a excepción de los homicidios, dado que las muertes violentas pueden contarse a partir de la esfera de la salud, que posee un modelo nacional e internacional (la Clasificación Internacional de Enfermedades, CID). Lo que se tiene son datos de calidad para 11 estados y para el Distrito Federal, mientras que los demás enfrentan serios problemas de cobertura o de concepción. Si eso es lo que ocurre para el total de Brasil y en el nivel de los estados, los datos municipales sólo están disponibles para las ciudades con más de 100 mil habitantes, y aún así, solamente a partir de 2006, con los mismos problemas de cobertura que los datos de los estados.

La segunda serie reconstituida por el *Anuario Brasileño de Seguridad Pública* es la de los datos sobre gastos realizados en la función de la seguridad pública. Esa serie fue asumida como una *proxy* agregada para esfuerzos públicos en el área, a pesar de una necesaria derivación sobre la calidad de ese gasto, aún no discutida con base en referencias técnicas (este es el nuevo horizonte para las próximas ediciones del *Anuario*).

La acción de los municipios en la seguridad pública aún no dispone de una fuente de datos robusta y permanente para el seguimiento y la evaluación. El IBGE, agencia nacional de estadística, posee un repertorio de informaciones acerca de los municipios llamado MUNIC, que incluye un bloque sobre seguridad, pero sus datos no fueron recolectados en todas las ediciones de esa investigación.

No obstante, buscando localizar otras fuentes de información y considerando el *portfolio* de proyectos del FBSP, los datos del Proyecto Juventud y Prevención de la Violencia, realizado junto al Ministerio de Justicia, son elocuentes al indicar que los municipios con bajos índices de vulnerabilidad juvenil a la violencia, medidos a partir de una metodología especialmente creada

para el Proyecto por la Fundación Seade, de São Paulo, invierten más que los municipios con índices muy altos. Esa diferencia llega a ser el triple de la cantidad de una y otra clase de ciudades y, considerando que la declaración de gastos detalla acciones de vigilancia, que contempla guardias y apoyo a las policías, es posible suponer que los gastos en prevención aumentarían aún más el impacto de los municipios en las políticas de seguridad pública (*Anuario Brasileño de Seguridad Pública*, 2009).

Consideraciones finales

Para concluir, vale resaltar que ha habido un avance significativo de los marcos institucionales en la definición del papel de los municipios en la seguridad, pero aún hay muchas cuestiones pendientes que sólo se quedarán claras cuando se piense en conjunto con las otras esferas federativas, incluyendo un debate sobre reformas de los modelos de vigilancia y de las instituciones policiales. Como se ha dicho al principio, los municipios son las caras más visibles de la seguridad local, pero las policías necesitan asumir el territorio como pieza clave en la planificación operacional de sus acciones, bajo el riesgo de reedificar modelos poco eficientes.

La discusión sobre el papel de los municipios en la seguridad aún está muy marcada por la discusión sobre la “Guardas Municipales” y la ampliación de su poder de Policía. Se discute poco la capacidad de gestión de las políticas municipales de seguridad y la intervención de otras áreas (salud, educación, entre otros). No hay un modelo de relación entre estados y municipios en este tema, que posibilite una definición más clara de papeles y, consecuentemente, una política más sistémica.

Los mecanismos de participación no están pensados de forma integrada y muchas veces las actuaciones se superponen. Hay diferentes mecanismos de participación

pero, aún así, la participación está poco incentivada en el área de la seguridad y muchas veces está marcada por demandas individuales. Las fuerzas de seguridad, además, tienen dificultad en ver que la participación ciudadana puede contribuir con algo más que simples denuncias. Una encuesta de opinión realizada también en el Proyecto de Sociedad entre el Foro Brasileño de Seguridad Pública y el Ministerio de Justicia revela que cerca del 11% de la población juvenil de 31 municipios brasileños declaró haber presenciado y/o sufrido amenazas y agresiones de policías. La relación entre la Policía y la sociedad es muy tensa, y las resistencias a colaborar son demasiado fuertes.

Las experiencias ya están consolidadas, pero carecen de mecanismos de evaluación y sistematización más detallados que permitan su capacidad de replicación. Aunque la política municipal no pueda ser sinónimo de Guardia Municipal, es necesario definir el mandato de las guardias municipales para no correr el riesgo de repetición de errores enraizados en otras policías.

La cuestión es, por lo tanto, de definición conceptual y puesta en marcha de mecanismos de gobernanza de Policía y de acciones de seguridad local en un contexto de democracia. Sin una pauta de trabajo ni instrumentos de gobernanza, la tendencia es que los dirigentes políticos soliciten acciones puntuales y discontinuas, dejando a la Policía la tarea de lograr las metas deseadas. Lo máximo que se tiene es una jefatura más o menos carismática que puede tener algún poder de seducción, pero que se muestra impotente ante el rumbo que hay que tomar. De este modo, la otorgación de mandatos policiales y de gestión local de la seguridad está directamente vinculada con los proyectos de desarrollo de la sociedad brasileña, y con ello, influida por las dudas y obstáculos de Brasil al tratar la equidad en las diferencias de género, generación, étnicas y/o socioeconómicas, por nombrar algunas. □

Bibliografía

- Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2008-2009). Anos 2 e 3. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Atlas da Feira de Conhecimento em Segurança Pública com Cidadania (2009). *Conferência nacional de segurança pública*. Brasília: Ministério da Justiça.
- Beato Filho, Cláudio Chaves y Robson Sávio Reis Souza (2003). “Controle de homicídios: a experiência de Belo Horizonte”. *Cadernos Adenauer 4 (3)*. *Segurança Cidadã e Polícia na Democracia*.
- Lima, Renato Sérgio de y Liana de Paula (organizadores) (2006). *Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo: Contexto.
- Lima, Renato Sérgio de y Jacqueline Sinhoretto (s/f). *Qualidade da democracia e polícias no Brasil*. Capítulo de livro. No prelo.
- Manso, Bruno Paes; Faria, Maryluci de Araújo y Norman Gall (2005). “Diadema: do “faroeste” para a vida civilizada na periferia de São Paulo”, en: Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (editores). *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago: FLACSO, sede Chile.
- Miraglia, Paula (2006). “Os municípios e a segurança pública”, en: Renato Sérgio de Lima y Liana de Paula (organizadores). *Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo: Contexto.
- Ricardo, Carolina de Mattos y Paulo de Mesquita Neto (2003). “O Fórum Metropolitano de Segurança Pública e a ampliação do debate sobre a violência em São Paulo”, en: *Lusotopie-Violences et controle de la violence au Brésil, em Afrique et à Goa*. Francia: Karthala.
- Ricardo, Carolina de Mattos y Caruso (2007). Haydée Gloria Cruz. “Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros”, en: *Revista Brasileira de Segurança Pública*, año 1. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, primera edición.
- Sento-Sé, João Trajano (organizador) (2005). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Soares, Luis Eduardo (2007). “A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas”, en: *Estudos Avançados 21 (61)*.