La Sociedad Civil y la Seguridad Ciudadana en Brasil:

Una Relación Frágil pero en Evolución

por Elizabeth Leeds
Asesora Principal sobre Brasil en WOLA

Resumen: La relación entre la sociedad civil y los agentes de seguridad pública de Brasil ha ido evolucionando de manera constante a lo largo de las últimas tres décadas. Grupos defensores de los derechos humanos y académicos han participado cada vez más en debates con miembros de la policía y funcionarios del gobierno sobre cómo mejorar la eficacia y la rendición de cuentas de las políticas de seguridad pública. A pesar de que se han dado algunas oportunidades para desarrollar políticas respetuosas de los derechos humanos a nivel estatal y federal, todavía persisten obstáculos muy arraigados que a menudo limitan las posibilidades de éxito de las reformas.

WOLA
LA OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS
Junio 2013

Introducción

Desde el retorno a la democracia, Brasil ha sido testigo de importantes avances en materia de políticas públicas de educación, de asuntos raciales, y de igualdad de género. En gran medida, estos avances se han dado gracias al trabajo de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales vibrantes y dinámicos que impulsaron cambios desde la oposición para después avanzar sobre esa base cuando cierta apertura política les permitió participar como actores políticos electos.

La mayoría de estos cambios fueron consagrados en la Constitución Democrática de 1988, transformando, al menos en papel, prácticamente todos los aspectos del gobierno. Entre otras cosas, se descentralizaron muchas funciones del gobierno y se permitió la creación de consejos ciudadanos a nivel local como mecanismos de supervisión de las políticas de salud, educación y medioambiente, entre otras.

Sin embargo, de todas las políticas públicas, la seguridad pública ha resultado ser la más resistente al cambio. A excepción del cambio nominal y simbólico en la función de la policía, que pasó de la seguridad nacional (*segurança nacional*) a la seguridad pública (*segurança pública*), con la consiguiente evolución en sus funciones desde la protección del estado a la protección de ciudadanos individuales, la Constitución de 1988 no introdujo ningún cambio en las instituciones policiales respecto al modelo implantado en 1964, al inicio del régimen militar. El artículo 144 de la Constitución mantuvo que la responsabilidad primordial de la policía es la seguridad pública a nivel estatal, y conservó la estructura jerárquica de la Policía Militar[1], así como su función de mantener el orden "en las calles." La Policía Civil, un cuerpo de investigación separado de la Policía Militar, debía llevar a cabo sus funciones sin apenas comunicación ni articulación con la Policía Militar. En los años que siguieron a la Constitución, ambas instituciones ampliaron sus filas y cada una consolidó su propia identidad corporativa, lo que aumentó su resistencia a los llamados a la unificación o la integración de sus funciones.

Así pues, por mandato constitucional las fuerzas policiales de Brasil sirven a un sistema federal compuesto de 26 estados y el Distrito Federal, Brasilia. Las fuerzas policiales están organizadas por jurisdicciones a nivel estatal, a excepción de la Policía Federal, la cual es responsable de velar por la seguridad de las fronteras nacionales, aeropuertos y puertos, y de luchar contra actividades criminales transfronterizas como el narcotráfico y el lavado de dinero. Los dos servicios policiales que tienen mayor impacto sobre la seguridad ciudadana—la Policía Militar y la Policía Civil—generalmente reflejan la cultura e historia de sus respectivos estados y regiones—una variable con importantes repercusiones para los intentos de promover cambios institucionales.

El hecho de que la policía tenga jurisdicción fundamentalmente a nivel estatal tiene ventajas y desventajas. Entre las principales ventajas se encuentran la flexibilidad para innovar y el potencial para implementar cambios a nivel estatal, a pesar de las restricciones formales que impone la Constitución. En la última década se han visto importantes avances en varios estados; São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Río Grande do Sul y Ceará, por ejemplo, implementaron una serie de

[1] A pesar de su nombre y su historia reciente de cercanía con las Fuerzas Armadas, la Policía Militar es hoy una de las dos fuerzas policiales civiles controladas por cada gobierno estatal.

Al igual que en muchos países de la región, la tendencia general de las políticas de seguridad pública oscila entre la innovación y el retroceso, con políticas proactivas y progresistas a menudo seguidas de un retorno a las tradicionales políticas de lucha contra el crimen reactivas y con frecuencia represivas.

prácticas innovadoras con distintos grados de permanencia.

Estos avances suceden en ciertos momentos políticos en los que la visión del gobierno y de las coaliciones políticas permite la implementación de políticas innovadoras que en ocasiones son adaptadas a las necesidades de otros estados. El ejemplo más exitoso de aprendizaje entre estados es el programa *Fica Vivo!* en Belo Horizonte, en el estado de Minas Gerais, el cual logró reducir de manera significativa las tasas de homicidio en barrios de bajo ingreso mediante alianzas multisectoriales entre la Policía Militar y la Policía Civil, los departamentos municipales de salud y educación, la Universidad Federal de Minas Gerais y la Fiscalía. Posteriormente, el programa fue adaptado para su implementación en Recife, la capital del estado de Pernambuco, en el noreste del país, con similares resultados. El proyecto, conocido como *Pacto Pela Vida* (Pacto por la Vida), recientemente recibió un premio de las Naciones Unidas al buen gobierno. En la actualidad, *Pacto Pela Vida* está siendo implementado en Bahía para ayudar a reducir la elevada tasa de homicidios en ese estado.

Foto: Lúcia Sebe / Imprensa MG

Jóvenes en riesgo en Minas Gerais participan en una liga de futbol como parte del programa *Fica Vivo!*.

La principal desventaja es que, oficialmente, las instancias federales, como por ejemplo el Ministerio de Justicia, no pueden ser los principales responsables de los programas de seguridad pública, incluso cuando tiene sentido que lo sean. En los estados más grandes de Brasil, que incluyen grandes áreas urbanas metropolitanas y vastas extensiones rurales, puede resultar ineficiente e ineficaz que la jurisdicción recaiga exclusivamente en manos de las autoridades estatales.

Al igual que en muchos países de la región, la tendencia general de las políticas de seguridad pública oscila entre la innovación y el retroceso, con políticas proactivas y progresistas a menudo seguidas de un retorno a las tradicionales políticas de lucha contra el crimen reactivas y con frecuencia represivas. En otras palabras, las políticas innovadoras rara vez son institucionalizadas de forma permanente.

La Sociedad Civil y la Seguridad Pública

A lo largo de la década de los 80 y principios de los 90, las organizaciones de la sociedad civil y los académicos por lo general fueron reacios a involucrarse con la seguridad pública y la reforma policial, ya que dichos actores habían sido víctimas del régimen militar y la represión policial. Durante este periodo, las organizaciones de derechos humanos tradicionales adoptaron la indispensable

función de denunciar violaciones específicas a los derechos humanos cometidas por la policía. Sin embargo, el cambio institucional, un tema más amplio y complejo que requiere de un diálogo con los elementos más progresistas de la policía, ha resultado más desafiante. Hasta hace muy poco, colaborar con policías progresistas para intentar generar cambios institucionales era visto como una traición a los principios y a las prioridades de los derechos humanos. Una nueva generación de organizaciones de derechos humanos dispuestas a aliarse con elementos progresistas de la policía fue acusada de venderse, de estar demasiado cerca del gobierno, o etiquetada con el término peyorativo *chapa branca*, en referencia a las placas blancas de los autos del gobierno.

La renuencia de los actores de la sociedad civil a participar en debates sobre políticas de seguridad pública sin duda también fue el resultado de las restricciones a su participación impuestas por la Constitución. Uno de los rasgos más interesantes de la Constitución de 1988 fue la creación de nuevas estructuras institucionales para la formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas como una forma de garantizar la rendición de cuentas por parte del gobierno. A los Consejos de Políticas Públicas (*Conselhos*) a nivel municipal, estatal y federal se los nombró formalmente responsables jurídicos de la promoción de la transparencia en todas las áreas de políticas públicas excepto la seguridad pública. Al Consejo Nacional de Seguridad Pública (*Conselho Nacional de Segurança Pública*, CONASP), autorizado por la Constitución de 1988, a diferencia de los otros consejos de políticas se le otorgó una función meramente consultiva, no deliberativa. Sus miembros no eran elegidos mediante elecciones libres, sino designados por el ministro u otros funcionarios del gobierno.

Recién durante los dos mandatos del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), inicialmente bajo el liderazgo de Luiz Eduardo Soares, el Secretario Nacional de Seguridad Pública, dentro del Ministerio de Justicia (2002), y posteriormente, durante el segundo gobierno de Lula, por iniciativa del Ministro de Justicia Tarso Genro, el CONASP fue ampliado para incluir a representantes de la sociedad civil libremente elegidos y adoptó un papel deliberativo.

Que se otorgara un papel más destacado al CONASP fue una de las muchas exigencias de la primera Conferencia Nacional de Seguridad Pública (*Conferência Nacional de Segurança Pública*, CONSEG) organizada por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública en 2009. La CONSEG reunió a personal involucrado en la seguridad pública, investigadores y organizaciones de la sociedad civil de todo el país. Tras 1.433 conferencias preparatorias a nivel local, estatal y federal para establecer el marco básico de un texto de trabajo, el informe final, si bien refleja los conflictos que inevitablemente se dieron entre un grupo tan diverso de actores, enuncia los principios básicos de lo que se ha dado en llamar el "nuevo paradigma" de seguridad pública en Brasil:

1) prevención del delito más que represión;

2) responsabilidad por las políticas de seguridad pública compartida entre el nivel federal y el municipal y las jurisdicciones estatales mediante programas descentralizados;

3) los problemas del delito y la violencia vistos desde una óptica multicausal y multisectorial con la participación de diversos segmentos del gobierno, no solo la policía; y

4) los derechos de los ciudadanos como un tema fundamental de todas las políticas de seguridad pública.

Por primera vez, la noción de *segurança cidadã* (seguridad ciudadana) aparece en el lenguaje oficial del gobierno.

El "nuevo paradigma" encontró expresión en diversos vehículos, el más importante de los cuales fue el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (*Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania*, Pronasci). El Pronasci se inició en 2007, al comienzo del segundo mandato de Lula, bajo el liderazgo de Tarso Genro, y alcanzó un ritmo acelerado en 2009. A través del financiamiento federal de estados y municipalidades, el Pronasci apuntó a articular las políticas de seguridad pública con programas sociales que priorizaban la prevención.

Si bien el Pronasci distaba mucho de ser perfecto en cuanto a la gestión de su programa multifacético, supuso un cambio significativo en cuanto a su énfasis en los derechos humanos y la prevención de la violencia, así como el papel destacado otorgado al gobierno federal al ponerlo al frente del financiamiento de programas a nivel municipal. Sin embargo, una vez más reinó la discontinuidad de las políticas públicas, y el financiamiento del Pronasci se redujo drásticamente en 2011, al comienzo del mandato de Dilma Rousseff. Dando muestra del rol crítico pero constructivo de las organizaciones de la sociedad civil, la ONG de larga data Instituto de Estudios Socioeconómicos (*Instituto de Estudos Socioeconômicos*, INESC), con sede en Brasilia, que fue pionera en el análisis y monitoreo de los presupuestos del gobierno federal, criticó duramente la gestión del Pronasci, al tiempo que promovió enérgicamente su continuación tras llevar a cabo una revisión exhaustiva de sus prácticas y prioridades de gestión (Graça, 2012). El Pronasci continúa funcionando como un programa reducido y secundario.

El Impacto de la Sociedad Civil a Nivel Federal

Además de la cuestión de quién representa a la sociedad civil en los debates nacionales sobre seguridad pública, un segundo asunto clave es qué tipo de intervención por parte de la sociedad civil puede ser más eficaz y contar con el reconocimiento de ministerios y organismos legislativos que tienen la capacidad de lograr cambios significativos. Con relativa autonomía a nivel estatal, ¿qué tipo de intervención productiva se puede llevar a cabo a nivel federal? Y finalmente, ¿qué se puede hacer a nivel nacional para crear un espacio de discusión permanente sobre políticas de seguridad pública progresistas, en lugar de simplemente reaccionar ante las inevitables y recurrentes crisis de seguridad pública?

El Foro Brasileño de Seguridad Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública) fue fundado en 2006 para abordar estas cuestiones. Su misión es crear un espacio permanente de diálogo, y ha logrado establecer una presencia nacional como una voz independiente, no partidista, enfocada en la investigación aplicada y la asistencia técnica, y un escenario para la discusión abierta de asuntos fundamentales en materia de reforma de la seguridad pública. Desde su fundación, el objetivo del Foro ha sido traer a la mesa de debate a actores y organizaciones que históricamente no se han comunicado, o peor aún, se han denunciado públicamente. El Foro reúne a tres comunidades—policías progresistas comprometidos con un programa de reformas, académicos centrados en la investigación aplicada, y organizaciones de la sociedad civil dispuestas a dialogar con la policía y a trabajar sobre las políticas de seguridad pública—y, desde su fundación hace seis años, se ha convertido en un referente nacional de las iniciativas de reforma.

Es fundamental que los actores de la sociedad civil defiendan la necesidad de mantener o reformular, si fuera necesario, los programas gubernamentales que hayan demostrado promover políticas de seguridad respetuosas y eficaces.

Mediante la investigación aplicada, la publicación de la primera revista especializada en seguridad pública (*Revista Brasileira de Segurança Pública*), además de un informe anual sobre el estado de las políticas de seguridad pública a nivel nacional (*Anuário*), la organización de una reunión nacional anual que a lo largo de seis años ha logrado reunir a 5.200 representantes de las tres comunidades mencionadas anteriormente, y la creación de un sitio web interactivo (forumseguranca.org.br), el Foro ha desempeñado un papel crucial en la articulación de una red nacional de actores que, gracias al apoyo del Foro, han logrado participar en una serie de diálogos sin precedente. Los objetivos de promover la transparencia, llevar a cabo evaluaciones objetivas de las políticas, y brindar acceso a la información como herramientas para la rendición de cuentas en las políticas de seguridad pública atraviesan todas estas actividades.

El Anuário es un ejemplo del delicado equilibrio que se necesita para formar una alianza con el gobierno federal permaneciendo lo suficientemente independiente para criticar cuando sea imprescindible, y, mediante una publicación de alta calidad, desarrollar la credibilidad e influencia necesarias para cambiar las políticas del gobierno. El Anuário informa anualmente sobre aspectos clave de las políticas de seguridad pública en cada uno de los 26 estados y el Distrito Federal. Para ello, se nutre de datos provenientes de la SENASP, la cual a su vez exige que cada estado produzca sus propios datos sobre seguridad pública. Con la publicación del primer Anuário en 2007 resultó evidente que los datos sobre seguridad pública eran de baja calidad y poco coherentes entre estados.

El análisis de los datos por parte del Foro identificó ciertos problemas y subrayó la necesidad de mejorar la recopilación de información para garantizar la transparencia y mejorar las políticas de seguridad pública. Con cada nueva publicación, y gracias al papel fundamental de los medios de comunicación de todo el país en difundir, interpretar y llamar la atención sobre la importancia de contar con datos fiables y creíbles sobre seguridad pública, el Ministerio de Justicia se convenció de la necesidad de mejorar y regularizar el proceso de presentación de informes. Con la ayuda del Foro, en 2012 el Ministerio creó el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, Prisiones y Drogas (Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas, SINESP).

Reconociendo que la rendición de cuentas por parte de la policía y la transparencia en las prácticas de seguridad pública son algunas de las cuestiones más apremiantes y difíciles de resolver, cabe preguntarse, ¿cómo crea el Foro mecanismos para garantizar que el trabajo de la policía sea eficaz y respetuoso, y cuál es la manera más convincente de abordar estas cuestiones de la mano de, y no en oposición a, la policía? Dado que la policía tiene una presencia importante entre los miembros del Foro, y al menos la mitad de los miembros de la Junta Directiva provienen de las diversas organizaciones policiales (militar, civil y federal), la selección de temas de investigación, el gobierno del Foro y sus prioridades y futuras direcciones están determinadas en alianza con policías progresistas.

La calidad de las publicaciones del Foro y la visibilidad de eventos como la reunión anual han brindado al Foro credibilidad a nivel nacional, lo cual ha llevado a diversos actores a solicitar su ayuda para formular nuevas políticas de seguridad pública. Por

ejemplo, el Subcomité de Seguridad Pública del Congreso Nacional solicitó la ayuda del Foro para proponer una enmienda constitucional que "desconstitucionalice" la policía—es decir, que libere a las organizaciones policiales de las restricciones que impone el obsoleto artículo de la Constitución que impide que se lleven a cabo urgentes reformas estructurales. Asimismo, el Ministerio de Justicia ha pedido al Foro que lo ayude a diseñar la implementación del Sistema Único de Seguridad Pública (Sistema Único de Segurança Pública, SUSP). En resumen, se ha solicitado la ayuda del Foro para llevar adelante el "nuevo paradigma" de la seguridad pública en Brasil.

Estrategias de Incidencia

Como demuestran estos ejemplos de participación de la sociedad civil en la seguridad pública, lentamente se ha ido dando un cambio en la voluntad de las organizaciones y actores de la sociedad civil de, en primer lugar, involucrarse con la cuestión, y en segundo lugar hacerlo de un modo críticamente constructivo, no-ideológico y no-partidario. ¿Cómo pueden las organizaciones de la sociedad civil promover reformas de la manera más eficaz en los próximos años?

Como demuestran los ejemplos mencionados anteriormente, se han dado numerosas experiencias de innovación en materia de seguridad pública a nivel municipal, estatal y federal, vinculadas a ciertos gobiernos o momentos históricos. Sin embargo, a menudo esos avances se ven erosionados cuando pasa el momento político que los engendró y llegan nuevos actores políticos preocupados por formar nuevas identidades, o con diferentes prioridades. Los avances logrados en un momento inevitablemente se pierden el siguiente. Es fundamental que los actores de la sociedad civil defiendan la necesidad de mantener o reformular, si fuera necesario, los programas gubernamentales que hayan demostrado promover políticas de seguridad respetuosas y eficaces.

Dos de los programas mencionados en este ensayo, el Pronasci a nivel federal y Fica Vivo! a nivel estatal en Minas Gerais, deberían ser el objetivo de las iniciativas de incidencia de los actores de la sociedad civil. El primero tiene potencial pero necesita ser revisado, mientras que el segundo ha demostrado ser un éxito, pero no ha sido institucionalizado como una política permanente. Los avances en cuanto a las oportunidades de promover la rendición de cuentas y la transparencia desde la sociedad civil no deberían perderse. Dichos avances demuestran que la participación de la sociedad no sólo es posible sino necesaria.

Para mayor información, vease:

Graça, Eliana. 2012. "Pronasci: uma revisão necessária." http://www.inesc.org.br/notícias-do-inesc/2-21/janeiro.

Kruchin, Maraian Kiefer. 2013. "Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil." *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 7(1): 40-56 Fev/Mar. <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/204/132>.

Leeds, Elizabeth. 2007. "Serving States and Serving Citizens: Halting Steps Toward Police Reform in Brazil and Implications for Donor Intervention." *Policing and Society* 17(1): 21-37.

Lima, Renato Sergio de and Wagner de Melo Romão 2010. "How to Measure Adherence to the New Paradigm Proposed by the Organizers of the 1st National Conference on Public Safety," in Renato Sergio de Lima, *Between Words and Numbers: Violence, Democracy and Public Safety in Brazil* . Saarbrucken: VDM Verlag Dr. Müller.

Sá e Silva, Fábio. 2012. " 'Nem isto, nem aquilo': trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012)," *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 6(2):412-433 Ago/Set. <http://www2.forumseguranca.org.br/sites/default/files/artigo11_1.pdf>.

Sá e Silva, Fábio e Fábio Deboni. 2012. "Participação social e governança democrática na segurança pública: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública." Texto para Discussão 1714. Brasília: IPEA, Fev.

Acerca de WOLA

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) promueve los derechos humanos, la democracia y la justicia socioeconómica en América Latina y el Caribe. Fundada en 1974, WOLA juega un papel clave en los debates políticos sobre Latinoamérica en Washington. WOLA facilita el diálogo entre actores gubernamentales y no gubernamentales, analiza el impacto de las políticas y los programas de gobiernos y organizaciones internacionales y fomenta alternativas mediante la publicación de informes, campañas de educación y la incidencia política.

Para solicitar más publicaciones de WOLA

WOLA cuenta con una amplia gama de publicaciones disponibles sobre derechos humanos en América Latina y la política estadounidense. Visite nuestro sitio web para obtener una lista completa de publicaciones. Por favor no dude en comunicarse con nuestra oficina para solicitar copias de las publicaciones más antiguas.

Para ponerse en contacto con nosotros

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)
1666 Connecticut Avenue NW | Suite 400 | Washington, D.C. 20009
teléfono: 202.797.2171 | facsímil: 202.797.2172
correo electrónico: wola@wola.org | Página web: www.wola.org

Sobre la autora: Elizabeth Leeds es una Asesora Principal en WOLA en materia de serguridad ciudadana y derechos humanos en Brazil. Es también la fundadora y presidente honoraria del Foro Brasileño de Seguridad Pública(*Forum Brasileiro de Segurança Pública*), y es una reconocida experta en temas de reforma policial y otros asuntos de seguridad ciudadana en Brazil por sus investigaciones y trabajo de campo sobre estos temas a lo largo de las últimas cuatro décadas.

Reconocimientos: La Director Executiva de WOLA, Joy Olson, y la Directora de Comunicaciones, Kristel Muciño, proporcionaron valiosos comentarios durante la producción de este informe. Oficial de Programas Joseph Bateman, Oficial de Programas Clay Boggs y Asistente de Programas Ana Goerdt apoyaron en la redacción y el diseño del informe. Silvia Varela tradujo el texto del informe.

Foto en la portada: Miembros de la Policía Militar y Civil en el estado de Amazonas participan en una capacitación sobre el policiamiento comunitario, la prevención de la violencia y los derechos humanos. El foto es por Nonato Duarte, Agencia de Comunicaciones del Gobierno del Estado de Amazonas.

ISBN: 978-0-9859307-6-9

WOLA