



Mesa 9. Prácticas, territorios y sentidos sobre la inseguridad

La (in)seguridad en cuestión. Análisis del caso brasileiro: contexto, estructura y principales propuestas de cambio.

Autores:

Iván Federico Basewicz Rojana
ibasewicz@gmail.com
Universidad de Buenos Aires

Introducción

En el plano local, como en el continental, se asiste a un momento de redefinición del Estado en su conjunto marcado por el retorno a matrices neoliberales. En este contexto, la reconfiguración de la noción de seguridad, en torno a una mayor centralidad del aspecto criminal es un hecho manifiesto.

La tríada de conceptos presentada por Pierre Bourdieu (1994) ofrece una poderosa herramienta para la comprensión del gobierno. El campo político, el campo burocrático, que atraviesa al primero, y el campo de poder, en cuyo interior se colocan ambos, permite repensar al Estado en término de un espacio social clarificado por ejes cartesianos. Como campo de luchas, en el eje vertical se manifiesta un enfrentamiento entre la doxa y la heterodoxia (dominados y dominantes), mientras que en el eje horizontal la disputa radica entre 2 tipos de capitales en pugna: el cultural, ubicado en el extremo izquierdo, y el económico, posicionado a la inversa. Basándose en este esquema, se comprende al neoliberalismo como un desplazamiento, en término de acción estatal, desde el lado izquierdo hacia el derecho, del protector al disciplinar. Movimiento realizado por 2 vías

complementarias: la transferencia de recursos hacia el ala penal del Estado, lo cual produce su crecimiento y glorificación, y la intrusión de mayores elementos de control social en el ámbito de lo cotidiano. La noción propia del liberalismo del *laissez faire et laissez passer* se aplica para los sectores dominantes únicamente, mientras que el neo invita a posiciones paternalistas para con los subalternos.

Efectivamente, la criminalidad se erige como el aspecto a resolver, pero no sólo desde el aparato estatal, sino que se incita una mayor participación de los ciudadanos que a la vez resultan ser potenciales víctimas (Daroqui, 2003). Esta presencia ciudadana implica la realización de definiciones y estrategias para combatir y ponerse a salvo de un posible acto delictivo. En este sentido, la acción civil se encuentra particularmente orientada hacia la intervención del espacio público, en tanto se busca reducir las oportunidades de consecución de delitos.

En la República Federativa de Brasil, se ha asistido a la irrupción de esta temática a partir de la consolidación democrática en 1985, aunque la mayoría de los análisis tomen como punto de inicio la Constitución Federal de 1988 (Lima, Sinhoretto, Bueno, 2015). Asimismo, se asistió a la consolidación de dicha percepción con la llegada del nuevo milenio. Esto se vio reflejado en los índices de preocupación ciudadana, que llegaron al 13% para el 2000 y que sufrieron nuevos incrementos a partir del 2002. La participación de la prensa en este proceso se torna central, ya que no sólo crea, sino que consolida el sentimiento de inseguridad (Adorno, 2003). Vale aclarar, para los mismos períodos estaban sucediéndose marchas similares en otros países de América Latina como fue el caso de Argentina (Kessler, 2015). En sintonía con lo anterior, resulta plausible afirmar el afianzamiento de la inseguridad tanto en la esfera estatal como en la sociedad civil. De ahí el imperativo de realizar un aporte a la discusión. Por ello en el presente trabajo busca dar cuenta de las principales problemáticas de seguridad en la República Federativa de Brasil, la organización de sus fuerzas de seguridad y las posibles soluciones esgrimidas por los especialistas en la temática. De esta manera, busco desenvolver una temática de amplio tratamiento en las ciencias sociales (Melossi, 2018) a partir de un caso empírico.

Contexto histórico

Desde el retorno a un régimen democrático, al cual asistió Brasil en 1985, se observa un

aumento sostenido de la tasa de mortalidad por agresión. Con un parámetro inicial de 16,8 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1988, el punto máximo se observa en 2003 con un total de 29,1 ocurrencias cada 100.000 habitantes. Un análisis en profundidad de la evolución de los homicidios indica una consolidación de la temática a partir de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), donde todos los años evidencian nuevos aumentos. Sería con la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) al gobierno que se observa una leve mejoría en los indicadores, aunque nunca existe un descenso marcado de los mismos. Vistas desde una perspectiva diferente, las cifras demuestran que Brasil concentra el 11% de los homicidios a nivel mundial, con un total de 60.000 asesinatos por año. Estos números en términos agregados, tomados desde el inicio democrático, indican un total de 1.000.000 de muertes, las cuales en su gran mayoría fueron cometidas con armas de fuego (Lima, Sinhoretto, Bueno, 2015).

Entendiendo la criminalidad como un hecho social normal que oscila entre parámetros determinados, resulta posible afirmar que, para caso de Brasil, dado el elevado número de sus indicadores, es un hecho que se ha tornado patológico (Durkheim, 2009). La afirmación anterior resulta aún más paradigmática si se tiene en cuenta la cifra negra de seguridad. Esta se compone de aquellos delitos que no quedan registrados en los informes gubernamentales, pero que sin duda engrosan las tasas oficiales.

Desglosar los homicidios en Brasil conlleva la aclaración de que hay una gran proporción que no son cometidos por la sociedad civil. La policía, en tanto estructura del Estado, es autora de una proporción significativa de las muertes que llegaron a ser de más de 11.000 para el período 2009-2013. Esto presenta una clara vinculación con el desenvolvimiento democrático del país, donde hubo una consolidación de los derechos sociales y políticos, no así los civiles. Siendo las principales limitaciones de los mismos la imposibilidad de acceso a las agencias responsables por el ejercicio de los mismos, la obtención limitada de los servicios y el uso ilegítimo de los poderes conferidos a las instituciones profesionales por parte de las autoridades. Asimismo, la erosión del vínculo entre la sociedad civil y esta institución estatal se explica por lo anterior (Azevedo, Do Nascimento, 2016).

A lo expuesto con anterioridad debe complementárselo con un análisis de los restantes actores de la cadena punitiva. En este sentido, el sistema judicial demuestra una enorme lentitud para la consecución de procesos, tardando una media de 8 años. A esto debe agregarse la baja proporción de esclarecimiento de las muertes violentas que oscila en torno

a un 5%-8%.

Por último, el sistema penitenciario brasilero demuestra profusas deficiencias. Tanto en la falta de lugar para los presos, déficit que asciende a más de 220.000 vacantes, y que conlleva a que los presidios se erijan como lugares inhumanos. Como en la deficiente corrección que realiza sobre la conducta de los internos. Inclusive las cárceles tienden a un aumento de la racionalidad del accionar criminal (Goffman, 2008) producto de la formación de facciones criminales.

El escenario expuesto con anterioridad tiene lugar en un marco de amplio gasto estatal, a la vez de erosión del capital social (Beato Filho, 2002). El 1,3% del PIB nacional de Brasil en 2014 era destinado a la esfera de la seguridad pública. Este monto resulta equivalente al asignado por países europeos con índices de homicidios visiblemente más bajos tales como España e Alemania. Lo relevante de este punto es que el nivel de gasto que se tenga no equivale a una solución de la problemática, y aún más ni siquiera como un paliativo (Lima, Bueno, Mingardi, 2016). Frente a la consolidación de un modelo de seguridad que requiere volúmenes crecientes de inversión, resulta plausible afirmar que los mismos fondos se destinan de una manera errónea, siendo posible su asignación a otra esfera estatal de la cual se pueden esperar mejores proyecciones en las tasas de delitos al ser este multidimensional (Zacchi, 2002).

Estructura organizativa de las fuerzas de seguridad

El término de seguridad pública realizó su aparición en la Constitución Federal de 1937. Sin embargo, el mismo entraría en vigencia con la promulgación de la última carta magna, realizada en 1988. Hasta ese momento hubo una prevalencia de la concepción de seguridad interna, objeto de las fuerzas armadas desde el inicio de la profesionalización militar (Huntington, 1964). Esto muestra una clara vinculación a lo largo de su historia entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad, con la consecuente preocupación en la defensa del Estado y no de la sociedad civil.

En sintonía con lo anterior, la Constitución Federal de 1988 indica como objeto de las fuerzas policiales la seguridad pública, mas no lo define en detalle, sino que se limita a mencionar las organizaciones que pertenecen a este campo. Por lo tanto, no aconteció una reformulación del *modus operandi* de las instituciones policiales, por el contrario, la cristalización del mismo dada a la no modificación de las estructuras organizativas (Lima, Bueno, Mingardi,

2016).

La estructura organizativa de las instituciones policiales en Brasil presenta una configuración particular a nivel mundial. Las policías estatales cuentan con una división entre la policía militar, con atribuciones relacionadas al policiamiento y actividades preventivas y represivas del crimen; y la policía civil con estatus de policía judicial, encargada de la investigación de los crímenes. En este sentido, la policía militar demuestra un emparentamiento con una lógica militar de combate y ejerce un papel de fuerza auxiliar del ejército, mientras que la policía civil adhiere a un modelo burocrático inquisidor.

Asimismo, existen divisiones internas al interior de ambos cuerpos. La policía militar se compone de 2 grupos constitutivos: los *praças* y los oficiales. Los primeros son aquellos que cuentan con una jerarquía más baja, en tanto que los segundos ingresan en una carrera separada y su formación es equivalente a un estudio superior. Por otra parte, la división en la policía civil también es nítida. Existen aquellos que actúan como investigadores, inspectores, comisarios o escribas, cuyo nivel de formación es la escuela media. Aunque hay una carrera de delegado, para la cual es requisito tener el bachillerato en derecho. Tanto los oficiales como los delegados poseen una posición en la estructura jerárquica mayor. Sin embargo, la policía civil en su conjunto detenta un lugar menor en términos comparativos para con el poder judicial. (Azevedo, Do Nascimento, 2016).

La principal dificultad que afrontan sendas instituciones es su articulación. La superposición en las actividades, producto de un esquema donde su estructura divisional no queda clara, conllevan a un combate deficiente de la delincuencia. Si bien este es el foco de conflicto primario, también genera inconvenientes la cristalización de una cultura policial (Chan, 2012), producto de la socialización de los actores al interior del cuerpo de seguridad, que reproduce en definitiva cursos de acción que por demás contribuyen al funcionamiento de un sistema ineficaz. A su vez, esto último funciona como un inhibidor de las posibles mudanzas que busquen implementarse.

En otro nivel de organización política, el municipal, Brasil tiene más de 5500, cuentan con una fuerza de seguridad propia, las guardias municipales. Las mismas son contempladas por el artículo N°144 de la Constitución Federal de 1988, más específicamente en su párrafo N°8. La estructura organizacional, los planos de carrera y formación poseen un flujo discontinuo dada la particularidad que le puede imprimir cada municipio. Esto conlleva a una constante tensión entre sus miembros para con la policía militar dado el escaso grado de

conocimiento de sus injerencias, las cuales competen a la protección de bienes, servicios y propiedades públicas, por más de que tornen en varias ocasiones a la administración de conflictos en espacios públicos. La aplicación de esta fuerza de seguridad se encuentra en pleno desarrollo, pero cuenta con casos donde su implementación ha resultado exitosa como lo es en la ciudad de Diadema en San Pablo, donde antes de su aplicación se encontraba la mayor tasa de homicidios del estado. (Caruso, Ricardo, 2007).

Principales propuestas de cambio

Frente al panorama expuesto en los apartados anteriores, la casta política ha demostrado voluntad de cambio mediante la presentación y aplicación de distintas reformas. Cabe mencionar, el fuerte impulso que tomó la temática en la esfera del debate público con la creación del Foro Brasileiro de Seguridad Pública, creado en febrero de 2006. Una preocupación que también supo ser señalada por distintos entes como la Comisión Nacional de Verdad, creada para dar luz sobre los crímenes practicados en la última dictadura militar, y que apunta a la militarización de la policía como un hecho anómalo.

En este sentido, la tentativa más amplia de reforma de las instituciones policiales es la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 51, presentada en el congreso en 2013 y cuya autoría es del senador Lindermbergh Farias, aunque su principal formulador fue Luiz Eduardo Soares. La misma comprende una serie de puntos entre los que destacan la implementación de una carrera única a partir de la fusión de las policías civil y militar. El establecimiento del ciclo completo, es decir, que todo órgano policial deberá realizar el ciclo completo de policiamiento. La desvinculación de las fuerzas armadas en lo que respecta al entrenamiento que pasaría a ser civil, en particular a la policía militar. El control externo de la policía mediante una auditoria externa a la misma, evitando posibles manipulaciones en la fiscalización. Una mayor autonomía de los entes federativos para que ciudades de más de 1.000.000 de habitantes se hagan responsable de su policia local. La mudanza de la guardia municipal para policía municipal. Por último, el juzgamiento de los policias por tribunales compuestos por civiles, buscando que no se produzca una mutua protección entre los agentes de las fuerzas de seguridad. De los elementos mencionados, únicamente presentarían obligatoriedad de ponerse en práctica el ciclo completo, la carrera única y el desarrollo de los mecanismos de control adecuados, todo en un plazo de 6 años tanto para los estados, los municipios, como la Unión.

Ahora bien, habiéndose expuesto el plan de reforma a escala global vale hacer mención a modificaciones localizadas. A partir de 1995, Río de Janeiro busca modificar la actuación de las fuerzas de seguridad, que permita realizar una aproximación entre las policías militares y las comunidades más desfavorecidas económicamente. El primer plan que se implementó fueron los Puestos de Policiamiento Comunitario (PPCs) donde los policías debieron desempeñar un rol asistencial para el cual no estaban preparados. Este no tuvo continuidad temporal y en el año 2000 se establecieron los Grupos de Policiamiento en Áreas Especiales, siendo reemplazados en el 2008 por las Unidades de Policía Pacificadora (UPPs), las cuales eran precedidas por un operativo militar y llegando acompañadas de otros servicios básicos en una mirada multidimensional de la delincuencia.

En sintonía con lo anterior, las tentativas de cambio implementadas por Río de Janeiro también afectaron a la policía civil. El Programa Delegacia Legal (PDL) entró en vigencia en 1999 con la intención de acercarse a la ciudadanía. Este plan contemplaba la apertura de nuevas delegacias a la vez que reformaba las ya existentes. Si bien la población manifestó aprobación varios aspectos propios de la cultura policial se mantuvieron intactos, imposibilitando un mejor acercamiento entre las partes (Azevedo, Do Nascimento, 2016).

Como fuera expuesto, múltiples programas de reformas fueron implementados o buscan aplicarse. Sin embargo, continúan habiendo ciertos elementos que bloquean los avances en la temática. La ausencia de espacios institucionales gubernamentales dedicados a una perspectiva preventiva del delito focalizan la atención en una mirada punitiva del fenómeno. La existencia de resistencias por parte de las agencias que componen la cadena punitiva y que se vinculan con la defensa de los elementos incorporados durante la socialización de los agentes. La carencia de una base de datos que permita tomar conocimiento de la dimensión de la problemática de una forma certera. La participación comunitaria en la generación de políticas públicas de seguridad resulta limitada así como la evolución de sus derechos civiles. Por último, la ausencia de prácticas evaluatorias de lo ya implementado tampoco permite una medición rigurosa de los avances y retrocesos que producen las políticas implementadas. Estas son sólo algunas de las dificultades que toman presencia en el esquema de desarrollo de seguridad pública en Brasil (Zacchi, 2002).

Conclusiones

Como ha sido expuesto a lo largo de los apartados anteriores, la República Federativa de Brasil cuenta con graves déficits en lo que a seguridad respecta. Habiendo realizado una enunciación de carácter descriptivo de la situación en la actualidad resulta plausible afirmar un desempeño errado en todos los eslabones que componen la cadena punitiva. Asimismo, el diagnóstico es compartido por especialistas que demuestran intenciones de cambio una vez se analiza la estructura organizativa de las fuerzas de seguridad. En este sentido, la persistencia de la inseguridad es un reflejo de intentos de modificación parcial y de resistencias por parte de los actores que forman parte de los organismos de seguridad dada la persistencia de la cultura policial.

Frente a la relevancia que presenta la seguridad en tanto problema histórico para el conjunto de la sociedad brasilera, resultaba imperativo realizar una descripción de la situación en la actualidad y de las principales propuestas de cambio a modo de organizador de la discusión. De esta manera, se fomenta nuevos debates que presenten una solución superadora. De ahí este trabajo y la importancia de un desenvolvimiento histórico que vale la pena tener presente.

Bibliografía

- Adorno, S. (2003) Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo soc*, 15 (2) ,103-140.
- Azevedo, R; Do Nascimento, A. A. (2016). Desafios da reforma das polícias no Brasil: permanência autoritária e perspectivas de mudança. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, 16 (1), 653-672.
- Beato Filho, C. C. (2002). Crime e Políticas Sociais. In: Tulio Kahn. (Org.), *Das Políticas De Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança* (pp. 01-09). São Paulo: Ilanud / Gabinete Presidência República.
- Bourdieu, P. (1994). Rethinking the State: On the genesis and structure of the bureaucratic field. *Sociological Theory*, 12 (1), 1-19.
- Caruso, H; Ricardo, C. M. (2007). Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1 (2) ,102-119.
- Chan, J. (2012). Utilizando el marco teórico de Pierre Bourdieu para comprender la cultura

policial. *Delito y Sociedad*, 33 (1) ,61-80.

Daroqui, A. (2003). Las seguridades perdidas.. *Argumentos. Revista de crítica social*, 2 (1), 1-9.

Durkheim, E. (2009). *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Punto de encuentro.

Goffman, E. (2008). *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu.

Huntington, S. (1964). *El soldado y el Estado*. Buenos Aires: Círculo Militar.

Kessler, G. (2015). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Lima, Renato Sérgio de; Bueno, Samira; Mingardi, Guaracy. (2016). Estado, policías e segurança pública no Brasil. *Rev. direito GV*, 12 (1), 49-85.

Lima, R. S; Sinhoretto, J; Bueno, S. (2015). A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. *Soc. estado*, 30 (1), 123-144.

Melossi, D. (2018). *Controlar el delito, controlar la sociedad. Teorías y debates sobre la cuestión criminal, del siglo XVIII al XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Zacchi, J. M. (2002). *Prevenção da Violência: avanços e desafios na ordem do dia*. In: Tulio Kahn. (Org.), *Das Políticas De Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança* (pp. 13-27). São Paulo: Ilanud / Gabinete Presidência República.