

Informe Técnico #1

Ciudades más seguras

El papel de los municipios brasileños
en la promoción de un abordaje preventivo
e integral de la seguridad ciudadana

**ciudades
con futuro**

una iniciativa de CAF

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

2

Informe Técnico desarrollado por **CAF -banco de desarrollo de América Latina-**, en el marco de la Iniciativa Ciudades con Futuro.

Vicepresidencia de Desarrollo Sostenible
Dirección de Análisis y Evaluación Técnica (DAET)

Elaboración de la nota:
Flavia Carbonari

Revisión y comentarios:
Emil Rodríguez Garabot y María Guadalupe Aguirre

Diseño gráfico:
GOOD;)
Comunicación para el desarrollo sostenible

Fotografía:
iStock

© 2020 Corporación Andina de Fomento

Las ideas contenidas en esta nota son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen la posición oficial de CAF.

¿Cómo contribuimos con los gobiernos locales brasileños en materia de seguridad ciudadana?

CAF, a través de su iniciativa Ciudades con Futuro, busca orientar los esfuerzos institucionales de sus distintas vicepresidencias en la promoción de acciones que fortalezcan el acceso a las oportunidades que brindan las ciudades latinoamericanas, mejorando los niveles de inclusión social; aumentando los niveles de productividad; mitigando las externalidades negativas que atentan sobre la calidad de vida y limitan el desarrollo. Una de esas externalidades es la seguridad ciudadana, la cual se ha convertido en uno de los factores más desafiantes a los que se enfrentan los gobiernos locales en los países de América Latina, constituyéndose en una restricción para la inclusión social y la productividad urbana.

Para lograr un desarrollo urbano sostenible en la región se requiere incorporar la seguridad ciudadana como un elemento estructural para el abordaje intervenciones territoriales que generen valor, más allá de las inversiones en infraestructura. En vista de ello, desde nuestra iniciativa buscamos conectar de manera comprehensiva los desafíos frente al crimen y la violencia con las políticas urbanas de fomento a la producción, educación, vivienda, espacios públicos, transporte, equidad de género y demás aspectos relacionados a una gestión exitosa. Nuestro enfoque de integralidad hace foco en las políticas locales, de prevención y disuasión del crimen y la violencia, antes que privativas de la libertad.

CAF ha ampliado en los últimos años su participación en el sector de Seguridad local, con una creciente inserción no solamente en la producción de conocimiento sino también en su cartera de proyectos y cooperaciones técnicas. En ese aspecto, Brasil se ha convertido

en un socio estratégico para la implementación de nuestra iniciativa, no solamente por contar con un marco normativo y administrativo favorable al contacto directo con gobiernos locales, sino también por contar con una demanda creciente de financiamiento específico para la transformación de espacios públicos y otras infraestructuras urbanas atadas a componentes de Seguridad.

Si bien las ciudades brasileñas tienen aún brechas importantes que cerrar en materia de seguridad ciudadana, son destacables los avances logrados a través de la implementación de políticas integrales enfocadas en la prevención social y situacional del delito, aspectos que entran dentro de las competencias de la gestión municipal. Se trata de políticas públicas locales que recolectan las demandas de quienes allí viven, son cercanas al barrio y a la comunidad, y son sensibles a las características y dinámicas propias de cada territorio.

Con este documento, queremos promover el intercambio de ideas y prácticas efectivas surgidas por el involucramiento de los gobiernos locales brasileños en la seguridad local. tanto por medio de una gobernanza efectiva como de acciones preventivas, no punitivas. Nuestra intención es incidir en el tratamiento adecuado de la desigualdad social que viven los jóvenes y las mujeres más vulnerables, así como de las condiciones urbanísticas que facilitan la comisión de delitos en espacios públicos y generan temor en la población.

Equipo de CIUDADES CON FUTURO

4

CONTENIDO

1. La inseguridad en Brasil
2. El involucramiento de los gobiernos municipales brasileños en la agenda de seguridad. *Áreas de actuación y prácticas promisoras*
3. La focalización territorial como principio de abordaje
 - 3.1. Prevención social. Ciudad y ciudadanos
 - a. Enfoque en los jóvenes
 - b. Enfoque en las mujeres
 - 3.2. Prevención situacional. Seguridad y espacios públicos
 - a. Videovigilancia
 - b. Alcohol y armas de fuego como factores situacionales
 - 3.3. Guardias municipales
 - 3.4. Gestión y gobernanza
 - a. Planeamiento y participación
 - b. Información y análisis
4. Reflexión final
5. Referencias bibliográficas



Sao Paulo, Brasil

1. Sobre la inseguridad en Brasil

El crimen y la violencia son uno de los principales desafíos para el desarrollo sostenible de América Latina, donde se encuentran 42 de las 50 ciudades más violentas del mundo. De este total, un quinto está ubicado en Brasil, donde esta problemática se ha convertido en una prioridad en la agenda de todos los niveles de gobierno.¹

La inseguridad impone altos costos económicos y sociales a los países. Se estima, en términos económicos, que alrededor del 3 % del Producto Bruto Interno (PBI) regional se destina a este tema. En Brasil, en 2014, el delito y la violencia fueron responsables de una pérdida de USD 75.895 millones para el país. En términos relativos, esto correspondió al 3,14 % del PBI brasileño de ese año, levemente

por encima del promedio registrado para toda la región latinoamericana (3 %), pero superior al promedio del Cono Sur (2,5 %).²

Por su parte, los costos sociales no dejan de ser menores. La sensación generalizada de inseguridad en la que viven los ciudadanos latinoamericanos afecta directamente su vida cotidiana, restringiendo la movilidad de las personas a sus actividades laborales, educativas, comerciales y de recreación. De ese modo, la inseguridad profundiza las condiciones de desigualdad ya existentes, afectando en mayor medida a las áreas y grupos sociales más vulnerables, principalmente jóvenes y mujeres, y, en el caso de Brasil, a los afrodescendientes.

¹ Mexicana Seguridad, Justicia y Paz, 2019.

² Jaitman et al., 2016.

6

En la última década, Brasil ha mantenido altas tasas de homicidios, llegando a un pico de 30,8 por 100.000 habitantes en 2017, pasando la marca de 30 / 100.000 establecida por la Organización Mundial de la Salud para definir los países en conflicto.³ En 2018 y 2019 hubo una reducción en los homicidios y la tasa bajó para 27,8, en 2018, y 22,7, en 2019, siendo esta última la más baja en una década.⁴ Sin embargo, todavía se requieren análisis y evaluaciones rigurosas para comprender las causas detrás de esa notoria reducción.⁵ Es importante resaltar que pandemia del coronavirus ha tenido también un significativo impacto en las tasas de criminalidad en el país. En los primeros seis meses de 2020, los homicidios crecieron 7,7 % y los robos de todos los tipos (carga, vehículos, personas) tuvieron una caída de 24,2 % en el mismo periodo.⁶

La violencia letal en Brasil está altamente concentrada geográficamente y sobre poblaciones específicas, como los jóvenes afrodescendientes. En el año 2016, en solo el 2,2 % de los municipios tuvieron lugar más de la mitad de todos los homicidios del país. En las ciudades más violentas, la mitad de todos los homicidios ocurrieron en el 10 % de los barrios.⁷ Además, el 74,3 % de los homicidios

que ocurrieron en 2018 tuvo lugar fuera de las ciudades capitales de los estados brasileños, confirmando una tendencia de los últimos años de traslado de la criminalidad violenta hacia ciudades medias y pequeñas.⁸ En relación con las poblaciones más afectadas, el 51,6 % de las víctimas de homicidios en 2019 fueron jóvenes varones (hasta 29 años); y el 74,4 % del total de víctimas eran afrodescendientes.⁹ La violencia contra las mujeres también persiste como un problema de números alarmantes. En 2019, 1.326 casos fueron registrados como feminicidio (1,2 para cada 100.000), número 7,1 % mayor que el año anterior, y de los cuales el 66,6 % de las víctimas era afrodescendiente y en 89,9 % de los casos el autor del crimen fue una pareja o expareja. Los casos reportados de violencia doméstica violencia sumaron más de 266.310 en ese mismo año –una agresión a cada 2 minutos– y de violencia sexual más de 66.123 –una violación cada 8 minutos. En el primer semestre de 2020, los femicidios crecieron 1,9 % con relación al mismo periodo del año pasado, mientras que las denuncias por agresión resultantes de violencia doméstica a la línea telefónica de emergencia de la Policía Militar aumentaron 3,8 %, y las presenciales en comisarias especializadas cayeron 9,9 %.¹⁰

3 IPEA/ Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020.

4 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020.

5 Insight Crime, 2020.

6 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020.

7 IPEA/ FBSP, 2019.

8 IPEA/ Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

9 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020.

10 *Ibid.*

2. El involucramiento de los gobiernos municipales brasileños en la agenda de seguridad

Es en este contexto de violencia epidémica y altas tasas de criminalidad tanto en los espacios públicos como privados, que las ciudades fueron ganando protagonismo en los esfuerzos por promover la seguridad ciudadana en el país, junto a cambios legislativos que así lo permitieron.

La Constitución Brasileña de 1988 establece que la competencia en el tema de seguridad pública es prioritariamente una función de los estados, quienes son responsables de las policías militares y civiles, fuerzas que tienen como principal función el patrullaje y las investigaciones criminales, respectivamente.¹¹ Del Gobierno Federal dependen, a su vez, la Policía Federal, responsable de combatir los delitos complejos, y la Policía Rodoviaria (rutas) y Ferroviaria. Los municipios, por su parte, pueden constituir Guardias Municipales, responsables de la protección del patrimonio público. Sin embargo, en las últimas dos décadas un gran número de gobiernos locales comenzaron a liderar el desarrollo de políticas para mejorar la situación de inseguridad en sus jurisdicciones. Un análisis del presupuesto asignado por cada entidad federativa a la seguridad pública muestra que, considerando los gastos públicos de todas las entidades (Gobierno Federal, estados y municipios), el gasto de los municipios brasileños pasó de representar el 2,9 % del gasto público total, en 2002, al 5,5 %, en 2014.¹²

Ese proceso se dio, por un lado, por una demanda ciudadana de respuestas gubernamentales a



Sao Paulo, Brasil

la problemática y, por otro, por una creciente evolución de la comprensión de la seguridad como algo que va más allá de la actuación policial. Es decir que también contribuyó la evolución de la comprensión del crimen y de la violencia como un proceso complejo, multidimensional, resultante de la intersección de diversos factores y en los cuales puede incidir la educación, la salud, la asistencia social, la cultura y el desarrollo urbano. Finalmente, el Gobierno Federal sirvió de importante impulsor de políticas para los municipios, por medio de diversos programas nacionales a lo largo de los años que ayudaron a dotar de apoyo tanto financiero como técnico para la implementación de políticas de seguridad a nivel municipal.¹³

11 Brasil posee 27 unidades federativas, siendo 26 Estados y el Distrito Federal, y un total de 5.570 municipios (IBGE 2020: <https://censo2020.ibge.gov.br/sobre/numeros-do-censo.html>).

12 Lima et al., 2016. Cabe señalar que estos gastos no necesariamente dan cuenta del presupuesto destinado a acciones de prevención que pueden caer dentro del presupuesto de otras áreas.

13 Entre estos, vale resaltar el Primer Plan Nacional de Seguridad Pública lanzado por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) en el año 2000. El Plan fue acompañado por el lanzamiento del "Fondo Nacional de Seguridad Pública" (FUNSEG), existente hasta el día de hoy, que por primera vez permitió a los municipios acceder a recursos del gobierno federal para inversiones en esta área.

La Ley Federal N° 13.675, aprobada en 2018, que instituyó el Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP) y creó la Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social (PNSPDS), mantuvo la ampliación del papel del municipio en esa área. La nueva ley tiene entre sus objetivos la preservación del orden público, la vida humana y la propiedad, a través de la promoción de la acción conjunta, coordinada, sistémica e integrada de los organismos de seguridad pública y defensa social de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, en articulación con la sociedad. El SUSP determina que es competencia del Gobierno Federal diseñar la PNSPDS y de los Estados, Distrito Federal y municipios desarrollar sus respectivas políticas, siguiendo los lineamientos de la política nacional. La Ley establece que los municipios deben, con base en la PNSPDS, elaborar sus correspondientes Planes Municipales, e implementarlos con los recursos que la Unión les transfiere para programas o acciones de seguridad pública y defensa social. Es importante señalar que dichas directrices incluyen una visión amplia de la seguridad, abordando específicamente temas de prevención social y situacional del delito, además del papel de las Guardias Municipales.

También es importante resaltar que la responsabilidad del municipio en seguridad ya se había fortalecido con la aprobación del Estatuto General de Guardias Municipales en 2014. El Estatuto permitió que, además de la seguridad sobre la propiedad pública, también tuvieran poder de policía, pudiendo actuar en los siguientes ámbitos:

- La protección de la población,
- En el patrullaje preventivo,
- En el desarrollo de acciones primarias
- De prevención de la violencia,

- En grandes eventos,
- En la protección de autoridades,
- En acciones preventivas en seguridad escolar y
- En intervenciones conjuntas con los demás órganos de defensa civil.¹⁴

Áreas de actuación y prácticas promisoras

El involucramiento de los gobiernos locales en la seguridad ha seguido diferentes tendencias a lo largo de los años y los casos exitosos estuvieron casi siempre representados por una integración de diversos elementos. Entre ellos, se pueden resaltar: una priorización de la agenda, con el desarrollo de planes locales de prevención multisectoriales y una combinación de acciones de prevención social y de prevención situacional del delito; con la mejora de los espacios públicos y de la vigilancia urbana; y con la creación y el fortalecimiento de las Guardias Municipales como elemento adicional de disuasión. Estos programas, además, siguieron un abordaje territorial, enfocados principalmente en las áreas y en las poblaciones más vulnerables. Además, de manera general, contaron con un componente de recolección y análisis de datos para apoyar el diseño, monitoreo y, en ocasiones, a la evaluación de las políticas implementadas. Algunas de estas políticas contaron, además, con la aprobación de legislaciones locales de ordenamiento público y un esfuerzo de gestión coordinada entre distintos sectores y niveles de gobierno. Por último, cabe mencionar que la mayoría de las iniciativas incluyeron importantes elementos de participación ciudadana.

14 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm



Rio de Janeiro, Brasil

3. Focalización territorial como principio de abordaje

La focalización territorial en los barrios más violentos y en las poblaciones más vulnerables, como jóvenes y mujeres, para la implementación de diversas intervenciones, ha sido una estrategia comúnmente utilizada por los municipios brasileños para combatir el crimen y la violencia.

Uno de los casos pioneros fue el programa *Fica Vivo!*, implementado en Belo Horizonte a principio de los años 2000 por el Gobierno del Estado de Minas Gerais en coordinación con el municipio. El programa, que después se extendió a todo el estado y existe hasta hoy día¹⁵, tiene como objetivo principal la reducción de los homicidios entre jóvenes y adolescentes. Cuenta con un fuerte componente de prevención social, enfocado en la promoción

de diversas iniciativas para el público joven, con especial atención a jóvenes involucrados en trayectorias con dinámica criminal, a través de actividades de educación, profesionalización, apoyo psicológico y mediación de conflictos. También cuenta con un componente de acción policial, coordinado con las fuerzas de seguridad del Estado. La intervención original, inspirada en el programa *Ceasefire* de Boston, EE.UU., fue diseñada por el Centro de Estudios sobre Criminalidad y Seguridad Pública (CRISP) de la Universidad de Minas Gerais, que ayudó a monitorear y evaluar la implementación del programa.¹⁶ En ese sentido, *Fica Vivo!* fue también pionero en llevar a Brasil la experiencia del diseño e implementación de políticas públicas basadas en análisis y evidencia, además de haber sobrevivido a diversas gestiones políticas.¹⁷

15 <http://www.seguranca.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/2020-05-12-22-29-51/programas-e-acoes>

16 Beato and Silveira 2014, Silveira et al. 2010.

17 Kopittke, 2019.

El abordaje territorial fue uno de los ejes clave del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (*Pronasci*) que, entre 2007 y 2011, financió diversos programas en los estados y municipios. Entre ellos podemos mencionar a los Territorios de Paz, que consistía en la coordinación de diversos programas sociales en barrios vulnerables, como el Protejo, destinado a jóvenes en situación de vulnerabilidad, con proyectos culturales, centros de juventud y centros de mediación de conflictos, y *Mulheres pela Paz*, que promovía el empoderamiento de mujeres para la movilización comunitaria junto a proyectos de prevención del delito.¹⁸

Otro ejemplo de política de seguridad que siguió los principios del abordaje territorial son las *Unidades de Policía Pacificadora (UPPs)*, que se implementaron a partir de finales de la década del 2000 en las favelas de la ciudad de Río de Janeiro. Contaban con dos intervenciones: 1) un fuerte componente de prevención comunitaria de la inseguridad, liderado por el Estado, y 2) una intervención multisectorial social – UPP Social – liderada por el municipio. Aunque el programa dejó de existir, en sus primeros años de implementación generó reducciones significativas de las tasas de criminalidad violenta en las áreas de intervención y aumentos de las denuncias de otros delitos, como la violencia doméstica, demostrando, según algunos autores, un incremento inicial de la confianza de la población en el Estado.¹⁹ En la ciudad de Recife, años más tarde, el gobierno municipal, inspirado por el caso exitoso de Medellín, Colombia, desarrolló los Centros Comunitarios da Paz (COMPAZ) en los barrios más violentos de la ciudad, proveyendo una amplia oferta de servicios de asistencia social, salud, cultura, deporte, mediación de conflictos y otros a la población local, sobre todo a los más jóvenes.²⁰

18 Kopittke, 2019.

19 Carbonari, Willman y Lima 2017.

20 Prefeitura de Recife: <http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/conheca-o-compaz-fabrica-de-cidadania-do-recife>

21 Chioda, 2017.

22 IPEA/Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020.

3.1. Prevención social *Ciudad y ciudadanos*

Los programas antes mencionados tuvieron siempre un fuerte componente de prevención social. Ese tipo de estrategia de prevención pretende incidir sobre las causas generadoras de la violencia, trabajando sobre los factores de riesgo, buscando fortalecer los factores protectores que inhiban el desarrollo del comportamiento delictivo o violento. Incluye, por lo tanto, iniciativas que van desde lo educativo a cuestiones de salud mental y generación de renta y trabaja con individuos, familias y comunidades. Es fundamental destacar que la prevención social basada en evidencia también apuesta a acciones que intervengan a lo largo de la vida de un individuo, y por lo tanto deben contemplar desde programas destinados a los primeros años de vida, con enfoque en los padres y cuidadores, hasta la adolescencia y la vida adulta.²¹

a. Enfoque en los jóvenes

Los jóvenes varones constituyen el grupo bajo mayor riesgo de cometer y ser víctima de actos violentos. En Brasil, los homicidios constituyen la principal causa de muerte de varones que tienen entre 15 y 29 años.²² Por eso, muchos de los programas implementados por gobiernos locales tienen a ese grupo como foco principal. En su mayoría, incluyen una combinación de acciones de entrenamiento profesional, apoyo educativo por medio de mentores, intervenciones culturales o deportivas, acompañamiento psicológico que se implementan, en muchos casos, en alianza con organizaciones de la sociedad civil. Los programas enfocados en los jóvenes de mayor riesgo como, por ejemplo, los destinados a quienes ya

tienen o tuvieron una trayectoria criminal son los que tienen mayor impacto en la reducción de violencia.²³

Uno de los programas recientes implementados por municipios brasileños es el Cada Jovem Conta!, una intervención multisectorial de prevención con foco en los jóvenes en mayor situación de riesgo de exclusión implementada en el municipio de Canoas, en el Estado de Rio Grande do Sul. El programa parte de una evaluación de la situación y trayectoria de los jóvenes – a partir de indicadores de factores de riesgo – y, por medio de una estrategia integrada entre la escuela municipal, las Unidades Básicas de Salud y los Centros de Asistencia Social, diseña un plan integral de apoyo al joven.²⁴ Pelotas, otro municipio del mismo estado, adaptó el mismo programa en 2017. El conjunto de instituciones de salud, educación y asistencia social identifica a los estudiantes a través de criterios como tener baja asistencia escolar, dificultades de aprendizaje, padres encarcelados, por ser usuarios problemáticos de drogas, o por vivir en una zona de riesgo o tráfico de drogas; para cada joven seleccionado se diseña un plan de acción preventivo y se monitorea su trayectoria.²⁵ La planificación individualizada con acciones específicas para cada joven también se adopta en otras ciudades como parte de los requisitos de las medidas socioeducativas, que desde 2012 es responsabilidad de los municipios.

b. Enfoque en las mujeres

Las mujeres son otro grupo de alta vulnerabilidad. En las últimas dos décadas, hubo una creciente tendencia en Brasil en relación con políticas de prevención y atención de este grupo. La aprobación de la Ley Maria da Penha, en 2006, que se convirtió en

un marco en la región latinoamericana para la prevención de la violencia doméstica y protección de las víctimas, fue clave para incentivar nuevas medidas. Asimismo, fue fundamental la promoción del tema desde el Gobierno Federal, con iniciativas nacionales como la Política Nacional para Combatir la Violencia contra las Mujeres de 2007 y el Pacto Nacional de Enfrentamiento de la Violencia contra las Mujeres de 2011. Esta última tenía como una de sus principales metas la expansión de los servicios especializados de atención a víctimas en los municipios.²⁶

Hasta 2003, los principales servicios disponibles para mujeres víctimas de violencia basada en género eran las Comisarías Especializadas (Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher - DEAM) y los Refugios. Desde entonces, y sobre todo en los últimos diez años, diversas ciudades crearon organismos y servicios especializados enfocados en políticas para las mujeres (ej. coordinaciones, secretarías). Según el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, en 2015 Brasil tenía 239 centros de servicios para mujeres (en su mayoría estatales, pero también hay municipales).²⁷ Por ejemplo, la ciudad de Teresina, en Piauí, tiene una Secretaria de Políticas para las Mujeres que está a cargo del Plan Municipal de Políticas para las Mujeres, lanzado en 2015,²⁸ y de las políticas transversales de prevención de la violencia e igualdad de género a él vinculadas, que incluye diversas acciones articuladas con otras áreas (ej. asistencia social, educación, trabajo) para promover el empoderamiento económico y brindar asistencia a las mujeres. La Secretaría coordina también un Centro de Referencia –*Centro Esperança Garcia*– que brinda asesoramiento psicológico, psicosocial y legal a mujeres víctimas

23 Lipsey, 2009.

24 Kopittke, 2016.

25 Borges, Rojido y Cano, 2019.

26 <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>

de violencia. En 2020, el gobierno local lanzó la Guardia Municipal Maria da Penha, destinando un grupo de efectivos de la guardia local para monitorear específicamente casos de violencia doméstica. Esa iniciativa sigue el ejemplo de otras Guardias Municipales y Policías Estaduales, que también crearon patrullas María da Penha. En 2017, la ciudad de São Paulo también lanzó su primer Plan Municipal de Políticas para las Mujeres, incluyendo como uno de sus principales ejes el combate a la violencia contra la mujer.²⁹

CAF -banco de desarrollo de América Latina- acompaña a distintas ciudades de la región en el diseño e implementación de acciones de prevención social y comunitaria del delito y la violencia. Por ejemplo, el Programa Fortaleza Cidade com Futuro, que se implementa en la ciudad brasilera de Fortaleza, incluye acciones específicas de prevención social del delito y la violencia, con un abordaje multidimensional y focalizado en los grupos más vulnerables de jóvenes, adolescentes y mujeres de sectores críticos de la ciudad, que tienen por objetivo impulsar el emprendedurismo social, mediante la creación de un sistema de microfinanzas y la capacitación y el acompañamiento de los emprendedores y emprendedoras para el uso del microcrédito.

3.2. Prevención situacional *Seguridad y Espacios Públicos*

Los programas antes mencionados tuvieron Entre las diversas causas de la delincuencia y la violencia también se encuentran el desarrollo urbano desordenado, la gobernanza local deficiente e ineficiente y la exclusión so-

cial concentrada en determinados territorios. El territorio y su dimensión espacial aparecen, por lo tanto, como una dimensión clave en todas estas estrategias comunes. Los impactos del ordenamiento urbanístico y espacial o su ausencia sobre la seguridad han sido discutidos desde la década de 1960 por autores como Jane Jacobs, quien llamó la atención sobre algunos principios sobre la ocupación de los espacios públicos, promoviendo la vigilancia natural y, en consecuencia, ayudando a mantenerlos más seguros. Entre estos principios se encuentran el uso mixto de espacios, combinando áreas residenciales con comercio y ocio, y el mantenimiento adecuado de los espacios públicos. Este debate se ha expandido considerablemente en las últimas décadas, y se han agregado otros elementos y complejidades a la discusión sobre desarrollo urbano y crimen y violencia.³⁰

La Prevención del Delito a través del Diseño Ambiental (CPTED)³¹ es una metodología vinculada a los estudios de prevención situacional y prevención del delito y desarrollo urbano. Asume que el ambiente puede influir en el comportamiento humano. Sus aplicaciones han evolucionado sustancialmente desde un enfoque basado en la prevención situacional – medidas de adaptación del entorno construido para reducir la oportunidad de comportamiento delictivo– hasta llegar a un enfoque más amplio, que incorpora actividades de prevención social para abordar los factores sociales que generan crimen y violencia. Si bien los programas CPTED anteriores, que se centran en la infraestructura física, tienen un impacto demostrable en ciertos tipos de delitos, como los delitos de recuento de bienes, los estudios no han demostrado efectos significativos sobre la violencia o agresión juvenil. Las intervenciones posteriores basadas en CPTED vieron esas mejoras físicas iniciales

²⁹ https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/politicas_para_as_mulheres/arquivos/1_Plano_SMPM-pdf.pdf

³⁰ Miraglia, 2015.

³¹ Para más informaciones sobre la metodología ver Rau e Fajardo, Prevención De La Violencia Y El Delito Mediante El Diseño Ambiental En Latinoamérica Y El Caribe, disponible en: <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/451/960>.

como pasos necesarios para allanar el camino a programas más integrales de abordaje de la inseguridad. Frecuentemente llamados intervenciones de “CPTED de segunda generación” o Urban+, estos proyectos capitalizan las mejoras de infraestructura como un punto

de entrada para la movilización social en torno a las prioridades de desarrollo y como una forma de aumentar y mejorar la presencia del Estado en áreas donde los actores no estatales, como las organizaciones criminales, habrían ganado una presencia relevante.

Box 1. Principios de CPTED y recursos disponibles

La metodología CPTED incluye los siguientes principios:³²

- El establecimiento de accesos a espacios públicos claros y socialmente controlados.
- Dotar al espacio de elementos que permitan a los usuarios sentirse bien situados y apoyados, como buena iluminación, señalización clara y puntos de referencia donde, eventualmente, se pueda solicitar algún tipo de asistencia.
- Fomentar un sentimiento de pertenencia alrededor de los territorios que haga que las personas no solo ocupen ese espacio, sino que lo cuiden.
- Caracterizar con precisión lo que se clasifica como espacio público y privado para que los usuarios puedan identificar los límites, orientar sus comportamientos y compartir responsabilidades de lo público y privado de acuerdo con estos límites.
- Priorizar, además de la construcción, la gestión y mantenimiento de espacios. Las áreas limpias, bien mantenidas, agradables, capaces de atraer usuarios son áreas “habitadas” y ocupadas. Los espacios mal mantenidos se abandonan rápidamente y pueden convertirse en áreas inseguras.
- Estimular el uso y la diversidad en la ocupación de los espacios públicos. El uso por diferentes grupos sociales y etarios como niños, jóvenes y adultos, además de potenciar la ocupación permanente, estimula la interacción social al fortalecer los lazos comunitarios. Para atraer a diferentes públicos, el diseño del espacio debe tener en cuenta esta potencial diversidad de usos.
- Reducir las vulnerabilidades y el no aislamiento de determinadas regiones.

Algunos recursos disponibles que pueden ayudar en la aplicación de metodologías de prevención de la violencia al desarrollo urbano incluyen:

- Estudio Conceptual sobre Espacios Urbanos Seguros, del Fórum Brasileiro de Seguridad Pública, trae experiencias brasileñas y internacionales sobre el tema (en portugués);
- Manual de Capacitación sobre Vigilancia en el Espacio Urbano de la UNODC (en español);
- Espacios Urbanos Seguros, del Banco Mundial (en portugués);
- Manual de Introducción sobre el Policamiento del Espacio Urbano, de UNODC (en portugués).

³² Miraglia, 2015.

Diversos municipios brasileños han invertido en acciones como la recuperación de plazas y parques públicos y la expansión de la iluminación urbana, aunque no siempre como una política directa para prevenir el delito. En Paraty, en el estado de Río de Janeiro, el gobierno local construyó una plaza en un lugar simbólico de la ciudad, con diversos equipamientos para jóvenes, y la denominó Plaza de la Paz.³³ En Recife, el gobierno instaló 30.000 nuevos puntos de luz en 145 de las comunidades más afectadas por la violencia. Los efectos del alumbrado público en la reducción del crimen han sido tema de fuerte debate en la literatura, con diversos estudios apuntando a que se genera un aumento de la percepción de seguridad y no a que mejora los indicadores del delito. Sin embargo, una reciente evaluación en Nueva York encontró evidencia de que las comunidades a las que se les asignó más iluminación experimentaron reducciones considerables en el crimen. Según los autores, un pequeño cambio en el diseño ambiental, como la mejora del alumbrado público, puede ser eficaz para reducir la violencia y controlar la delincuencia. El estudio sugiere que la iluminación puede empoderar a las víctimas potenciales para protegerse mejor y hacer que los delincuentes sean más conscientes de los posibles testigos o la presencia de agentes policiales.³⁴

Otra forma de generar ciudades más seguras y con menor temor al delito y la violencia es mediante la tecnología. El acoso hacia mujeres en los espacios públicos en Brasil, especialmente el transporte, es un importante problema³⁵ que amenaza el derecho de las mujeres a la movilidad, principalmente a aquellas de los sectores más desfavorecidos.

Una emprendedora de la ciudad de Fortaleza, hija de una cobradora de pasajes de autobús³⁶,

desarrolló una plataforma en línea llamada NINA, con apoyo de la In3Citi, empresa del Tipo B, para rastrear, estandarizar y centralizar los casos de acoso en el transporte público, que permite a sus usuarias y usuarios reportar de manera instantánea el acoso que experimentan o presencian. Al emitir la denuncia, NINA ofrece apoyo psicosocial, junto con la derivación policial correspondiente.

El conductor del autobús es notificado y se ponen a disposición los videos a la comisaría para facilitar la investigación de cada caso. Los datos generados (geolocalización, horarios, perfiles de víctimas, rutas críticas), permiten desarrollar mejores políticas públicas e iniciativas para combatir el acoso sexual³⁷.

En 2019 la Municipalidad de Fortaleza incorporó la tecnología NINA a su APP “Meu Ônibus”; diseñada originalmente para conocer la hora de llegada de los autobuses, cuenta ahora con el botón “NINA Denunciar Assédio”.

a. Videovigilancia

Una herramienta de prevención situacional cada vez más utilizada por los municipios brasileños consiste en la instalación de tecnologías de video vigilancia en los espacios públicos. Esto incluye la creación y expansión de la infraestructura de cámaras urbanas, así como el establecimiento de plataformas para compartir cámaras privadas y ciudadanas con Centros de Operaciones vinculados a estos. Este es el caso, por ejemplo, del Programa *City Cameras* de la Ciudad de São Paulo, que apuesta a la instalación de más de 10.000 cámaras en la ciudad sumadas a la articulación con cámaras privadas para detectar y prevenir situaciones de emergencia, delitos y mantenimiento del espacio público. Las imágenes de estas

33 <https://wiki.redejuntos.org.br/busca/o-observatorio-de-seguranca-publica-em-paraty>

34 Chalfin et. Al., 2019.

35 Según el Foro Brasileño de Seguridad Pública, en 2016, cada 4 segundos se produce 1 acoso en el transporte público, de los cuales las mujeres representan el 65% de los usuarios.

36 <https://portal.ninamob.com/#about>

37 <https://www.yunuscorporate.com/post/conhe%C3%A7a-os-8-neg%C3%B3cios-sociais-selecionados-para-a-3%C2%AA-edi%C3%A7%C3%A3o-da-man-impact-accelerator>

cámaras son transmitidas al Comando de la Guardia Civil Metropolitana y compartidas con las fuerzas de seguridad estatales.³⁸ Estos sistemas cumplen un doble propósito: por un lado, prevenir y detectar conductas delictivas y violentas y, por otro, disminuir la sensación de temor de la población, que se siente acompañada en su transitar por el espacio público.

La compra de software de inteligencia artificial para la identificación y reconocimiento facial y de patentes de vehículos son otros recursos que también empezaron a ser utilizados por municipios y estados.³⁹ En la ciudad de Campinas, en 2018, el gobierno firmó un memorándum con la empresa china Huawei para la instalación de cámaras inteligentes que permitiría el reconocimiento facial. La ciudad ya utiliza desde 2015 el sistema de reconocimiento de placas de vehículos.⁴⁰

Es importante resaltar que, a pesar de la popularidad del uso de estas tecnologías por parte de los municipios como estrategia de seguridad, su eficacia es aún debatida. Por ejemplo, si se combinan las cámaras públicas y privadas, la ciudad de São Paulo tiene una cada ocho habitantes, una alta proporción si se compara con otras grandes ciudades del mundo y con tasas menores de criminalidad. Además, deben ser consideradas no solamente las limitaciones que presentan esas tecnologías en sí mismas, sino también las dificultades de implementación y operación, como la escasez de personal capacitado para operar el sistema y la existencia o ausencia de protocolos

de seguridad del manejo de la información de estos sistemas.⁴¹ Especialistas brasileños también advierten que, para que sean efectivas, estas intervenciones deben estar vinculadas a políticas más amplias, a una estrategia de monitoreo de las imágenes, y deben cuidar de no violar la privacidad de las personas. Además, es importante tener criterios claros y objetivos para la distribución de las cámaras en puntos estratégicos de la ciudad.⁴²

b. Alcohol y armas de fuego como factores situacionales

Municipios brasileños han tratado de implementar legislaciones y programas para reducir factores situacionales de riesgo, como el consumo de alcohol. Este fue el caso pionero de la ciudad de Diadema a principios de los años 2000. Basada en un análisis que apuntó la predominancia de homicidios alrededores de bares en el horario nocturno, el gobierno local limitó el horario de funcionamiento de los mismos y de la venta de bebida alcohólica.⁴³ São Paulo implementó una medida semejante, y en ambos casos se observó una reducción en las tasas de homicidios.⁴⁴ En Pelotas y Teresina, los gobiernos municipales sumaron al cambio de horario de bares y ventas de bebidas alcohólicas el aumento de la fiscalización del consumo, utilizando las Guardias municipales para realizar controles de alcoholemia (*Operação Balada Segura*, en Pelotas, y *Boa Noite Teresina*). En Pelotas, operaciones conjuntas entre las Policías Estaduales y la Guardia Municipal buscaron también reducir la circulación de armas de fuego en espacios públicos.⁴⁵

38 <https://www.citycameras.prefeitura.sp.gov.br/>.

39 Instituto Igarape, 2020.

40 Ibid.

41 Igarape, 2020.

42 Valle, 2020.

43 Instituto Sou da Paz, 2011.

44 Dualibi, 2007.

45 Borges, D., Rojido, E., Cano; Villaveces, 2011

3.3. Guardias municipales

A pesar de todas las políticas de prevención social y situacional, la implementación de Guardias Municipales sigue siendo probablemente el más emblemático marco de la integración de los gobiernos locales a la temática de seguridad en el país. Hasta 1988, poco más de 100 municipios brasileños poseían Guardias. En 2003, con la institución del Fondo Nacional de Seguridad Pública, que exigía, entre otros, la existencia de una Guardia para la transferencia de fondos a los municipios, ese número ya había ascendido a 563.⁴⁶ Pasados once años, el 71 % de las ciudades con más de 100.000 habitantes y el 84,6 % de las ciudades con más de 500.000 habitantes tenían una Guardia Municipal.⁴⁷ En 2015, se estimaba que había en el país 1.081 municipios con guardias, con un número de integrantes de alrededor de 99.000 personas.⁴⁸

El crecimiento exponencial de las Guardias fue acompañado por fuertes debates. Aunque su papel estaba delimitado en la Constitución de 1988, en diversas ciudades este se expandió hacia uno más similar al de las policías estatales. Con el objetivo de resolver algunas de estas contradicciones y formalizar otras competencias, en 2014, el Congreso Nacional aprobó el Estatuto Nacional de las Guardias.⁴⁹ La Ley, así como el permiso de que las Guardias puedan llevar armas de fuego, recibió críticas de los que creen que amplía el trabajo de la Guardia a funciones que son por naturaleza de la Policía Militar,

y que requieren otro tipo de entrenamiento. Por su parte, los defensores del Estatuto afirman que permitió aumentar las tareas preventivas de las Guardias.⁵⁰

En la práctica, las ciudades tienen diferentes perfiles de Guardias. En algunas de ellas, como es el caso de Paulínia, en el Estado de São Paulo, las Guardias llegan a poseer mayor cantidad de efectivos que la Policía Militar en la ciudad, y terminan actuando como una policía en sí misma.⁵¹ En otros, adquirieron una función complementaria a la de la Policía Militar, actuando en patrullas alrededor de escuelas y en la prevención de violencia doméstica, con las patrullas Maria da Penha antes mencionadas.⁵² En algunas ciudades, la coordinación de las Guardias Municipales con las Policías Estadales está más estructurada; por ejemplo, por los Gabinetes de Gestión Integrada Municipales (GGI-M). También ejercen un papel de supervisión de espacios públicos y en algunos casos, como en la ciudad de São Paulo, ayudan a controlar el tráfico de autos.

Es necesario destacar que, para un uso eficiente de las Guardias, estas deben estar adecuadamente sensibilizadas, capacitadas y preparadas, y el gobierno municipal debe contar con una estructura de gobernanza adecuada para poder gestionarlas y para que puedan desarrollarse, en articulación con la Policía Militar y Policía Civil, estrategias efectivas de acción territorial y preventiva. Un estudio realizado en 2015 muestra que, ese año, este todavía estaba lejos de ser el caso en Brasil, donde 1.081 ciudades te-

46 Koptikke, 2019.

47 Astolfi, 2015. En 2020, Brasil tenía un total de 49 municipios con más de 500.000 habitantes y 324 con más de 100.000. En total, el país tiene 5.563 municipios (IBGE, 2020. Disponible en <https://censo2020.ibge.gov.br/sobre/numeros-do-censo.html>).

48 Peres, Bueno y Tonelli, 2016.

49 Law n° 13.022/2014.

50 Koptikke, 2016.

51 Oliveira and Alencar, 2016.

52 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018.

nían Guardias Municipales (19,4 % del total), pero solo 240, o el 22 %, tenían Consejos de Seguridad Comunitarios (CONSEGs), creados para promover vínculos más estrechos entre la ciudadanía y los agentes del sistema de seguridad en la definición y resolución de problemas; apenas 152 (14 %) contaban con un Plan de Seguridad Municipal; y únicamente 58 (5,4 %) tenían los tres elementos.⁵³

3.4. Gestión y gobernanza

El liderazgo político de los alcaldes, la priorización de la agenda con garantías de contar con recursos humanos y financieros, el desarrollo de planes municipales de prevención de la violencia, la creación de burocracias especializadas al nivel local, la inversión en capacidades locales de recolección y análisis de datos, la coordinación multiagencial y la participación e involucramiento de la ciudadanía son todos elementos clave para una gestión local eficiente en materia de seguridad ciudadana. Los avances en el papel de los municipios en la materia en Brasil se dieron, en el caso de las prácticas más exitosas o promisoras, en el marco de cambios de gestión y gobernanza que fueron fundamentales para garantizar la sustentabilidad –aunque temporaria, en muchos casos– de las acciones. A continuación, se destacan algunos de estos aspectos.

a. Planeamiento y participación

El desarrollo de planes locales de seguridad se expandió en Brasil a partir de los años 2000, también en respuesta a los incentivos del gobierno federal, que estableció su desarrollo como uno de los criterios para el acceso a recursos del Fondo Nacional de Seguridad Pública. La ciudad de Diadema, que se convirtió en un caso emblemático en el país y la literatura sobre el tema en la región, fue una de las pioneras en esa área. En 2001

la ciudad lanzó un plan municipal de seguridad que incluía políticas para abordar los factores ambientales que conducían a la violencia, como la disponibilidad de alcohol y armas, el fortalecimiento de la Guardia Municipal, y diversas acciones de prevención social. El plan se basaba en el uso de datos para identificar territorios críticos y diseñar intervenciones multisectoriales focalizadas, y contó con un fuerte elemento de participación ciudadana, a través del establecimiento de alianzas con diversos actores del sector público (incluyendo el gobierno federal y el estadual), así como la sociedad civil, grupos religiosos y policiales. En 2005, la ciudad lanzó un segundo plan que incluía nueva tecnología para desarrollar e implementar otros programas enfocados en la gestión, urbanización, criminalidad y factores de riesgo, el establecimiento de centros de mediación de conflictos, el lanzamiento de una línea directa y el establecimiento de un centro de video vigilancia. En 2007, las tasas de homicidio en la ciudad se habían reducido en un 81,5 % desde el primer plan.⁵⁴

Otros modelos aparecieron, acompañados en muchos lugares por la institucionalización de burocracias especializadas. Recife, por ejemplo, creó a principios de la década de 2010 la Secretaría de Seguridad Urbana, que siguió el modelo de gestión y coordinación por resultados establecido por el Estado de Pernambuco, con un fuerte énfasis en la reducción de homicidios. Bajo la nueva Secretaría se generó el Plan Municipal de Seguridad Urbana y Prevención de la Violencia con una mirada integral, Recife Pacto pela Vida (Pacto por la Vida), emulando el exitoso programa estatal de seguridad pública de Pernambuco, con el cual hubo una coordinación significativa. Sin embargo, el Pacto Municipal se centró en las actividades de prevención en torno a Participación Social y Promoción de la Cultura Ciudadana; Control y Orden Urbano; Recuperación de

⁵³ Lima et al., 2016.

⁵⁴ Miki, 2008.

situaciones de riesgo (reinserción de vic-
timario y asistencia a víctimas); y Preven-
ción Social del Crimen y la Violencia.

El desarrollo de la mayoría de estos planes
contó con instancias de participación comu-
nitaria, como audiencias públicas y la crea-
ción de Consejos Municipales de Seguridad
Públicas (CONSEGs), que tomaron fuerza
en la década de 2000. Casi el 60 % de los
consejos en el país fueron creados entre los
años 2000 y 2009. En 2014, el 53,9 % de los
municipios con más de 500.000 habitantes
y el 42,2 % de aquellos con una población de
entre 100.000 y 500.000 habitantes tenían
un Consejo. En el mismo año, el 40 % de los
municipios que tenían un Plan Municipal de
Seguridad Pública también contaba con un
Consejo de Seguridad Pública, aunque la
gran mayoría carecía de institucionalización
y continuidad.⁵⁵

En la última década, muchos planes gana-
ron un aspecto más técnico, tratando de
aprender de la evidencia existente, incor-
porando elementos más sofisticados de
análisis e incluyendo estrategias más com-
prehensivas de gestión. Este es el caso del
Pacto Pelota pela Paz, que incluso contó
con una evaluación de impacto, y del *Pacto
contra la Violencia de Niterói*. La gobernan-
za de la agenda de seguridad ciudadana a
nivel municipal también evolucionó con la
consolidación de los Gabinetes de Gestión
Integrada, que se convirtieron en espacios
clave de coordinación entre los estados y
municipios y los diferentes sectores involu-
crados en la prevención.

b. Información y análisis

La creación de Observatorios locales del de-
lito se expandió en Brasil a partir de los años
2000, dotando a los municipios de autono-

mía analítica para diseñar intervenciones
focalizadas y también proponer acciones
conjuntas con las policías de los Estados a
partir de sus diagnósticos locales. Los Ob-
servatorios, en su mayoría, analizan datos
criminales, pero también realizan estudios
específicos o encuestas de victimización.⁵⁶
En la mayoría de los casos, están vinculados
a Secretarías Municipales de Seguridad, Or-
den Público o Secretarías Urbanas, depen-
diendo de quién sea el responsable de esa
agenda en el gobierno. En otros casos, como
en el de Belo Horizonte, fueron implemen-
tados juntamente con una Universidad, lo
cual contribuyó para que los datos fueran
utilizados de manera sistemática también
para evaluaciones de programas. El nivel
de formalización de los Observatorios, sin
embargo, varía significativamente. Un rele-
vamiento de Observatorios del Delito en La-
tinoamérica realizado en 2014 identificó diez
en Brasil, de los cuales apenas cinco dispo-
nían de información sistematizada.⁵⁷

Los Observatorios creados más reciente-
mente están innovando en algunos aspec-
tos, yendo más allá de la recolección y el
análisis de datos sobre delitos para incluir
también indicadores de vulnerabilidades
que pueden ayudar aún más a la focalización
de políticas preventivas. Por ejemplo, la ciu-
dad de Paraty lanzó en 2018 un Observatorio
de Prevención de la Violencia⁵⁸ que incluye
información sobre diversas vulnerabilidades
de poblaciones que pueden estar en situa-
ción de mayor riesgo como, por ejemplo,
estudiantes que evaden la escuela o familias
de presos. Con estos datos, focaliza sus po-
líticas sociales. La ciudad de Caruaru⁵⁹, a su
vez, expandió el alcance de su Observato-
rio para incluir otros indicadores de riesgo,
como jóvenes que tuvieron algún miembro
de su familia asesinado o preso.

55 Astolfi, 2015.

56 Loeck et al., 2016.

57 Estos incluyen observatorio en São Paulo, Canoas, Santa Catarina, Bahía, y Río de Janeiro (Dammert et al., 2014).

58 Comunitas. Disponible en: <https://wiki.redejuntos.org.br/busca/o-observatorio-de-seguranca-publica-em-paraty>

59 Comunitas. Disponible en: <https://www.comunitas.org/programa-juntos-e-prefeitura-de-caruaru-lancam-projeto-voltado-para-reducao-da-violencia/>

Box 2. Recursos para el desarrollo de políticas locales de seguridad ciudadana

Actualmente existe una serie de recursos con herramientas y metodologías para el desarrollo de políticas locales de prevención de la violencia. Son manuales y guías que describen, de manera didáctica, el paso a paso para la formulación de un plan o política de seguridad ciudadana local / municipal. Detallan, por ejemplo, cómo hacer un diagnóstico participativo; cómo diseñar una política con actividades de indicadores para medir sus resultados; cómo monitorear y medir los resultados; y cómo diseñar intervenciones específicas, como aquellas enfocadas a jóvenes y mujeres. Entre estos recursos, se destacan:

- Guía del Plan Integral y Participativo en Convivencia y Seguridad Ciudadana, PNUD (portugués);
- Prevención Comunitaria del Crimen y la Violencia en Áreas Urbanas de América Latina: Una Guía para Municipios, Banco Mundial (portugués).
- Promover la Seguridad Municipal (portugués), de la iniciativa Juntos de la ONG Comunitas, trae un paso a paso del trabajo realizado en las ciudades de Paraty y Pelotas, incluyendo el desarrollo de un diagnóstico y la creación de un Observatorio.
- Métodos y Herramientas para un Abordaje Estratégico de la Seguridad Urbana, Foro Europeo para la Seguridad Urbana (EFUS) (inglés).
- Estrategias Locales de Seguridad Ciudadana (español), Programa URBAL.
- Guía para el diseño, implementación y regulación de las actividades de una Instancia Municipal de Prevención de la Violencia (español), Alianza para la Prevención de la Violencia en Centro América (AMUPREV).
- También existen guías y manuales enfocados en temas específicos, como la violencia contra la mujer, la violencia juvenil, la violencia contra los niños y la violencia escolar. Estas guías brindan varios ejemplos de programas implementados en América Latina y otros países que han mostrado resultados positivos. Estos incluyen:
- Guía Municipal para la Prevención de la Violencia Letal contra Adolescentes y Jóvenes (portugués), Programa de Reducción de la Violencia Letal contra Adolescentes y Jóvenes (PRVL);
- INSPIRE: Siete estrategias para acabar con la violencia contra niñas y niños (en español), Organización Mundial de la Salud;
- Materiales para comprender y desarrollar políticas de prevención de la violencia contra las mujeres (en portugués), ONU Mujeres;
- Guía Práctica para la Prevención de la Violencia en las Escuelas (en español; 5 volúmenes, uno específico con herramientas y otro enfocado al espacio escolar urbano), Banco Mundial.

Algunos planes municipales diseñados e implementados por ciudades brasileñas también son buenos ejemplos para orientar el diseño de estrategias, e incluyen sugerencias de políticas específicas para algunas poblaciones, como mujeres y jóvenes, o legislación específica en el ámbito municipal. Entre ellos, podemos destacar:

- Betim Segura
- Canoas pela Paz
- Pacto pela Paz de Paraty
- Pacto pela Vida de Recife
- Pacto Pelotas pela Paz
- Pacto Niterói Contra a Violencia



Porto Alegre, Brasil

20

4. Reflexión final

El potencial de la acción de los gobiernos locales en la prevención de la violencia y la promoción de la seguridad ciudadana es hoy incuestionable en América Latina. Muchas de las innovaciones vistas en la región en las últimas décadas partieron de autoridades municipales. Esta nota demuestra, a su vez, que las ciudades brasileñas han recorrido un gran camino en ese sentido. Mucho se ha avanzado, por ejemplo, en la institucionalización de mecanismos y herramientas de gestión integrada y participativa; en el uso de la información para el diseño de políticas; y en la combinación de acciones focalizadas de prevención social (sobre todo con enfoque en jóvenes y mujeres), situacional (con medidas de desa-

rollo urbano y leyes de ordenamiento) y de control (con las Guardias).

Sin embargo, muchos desafíos persisten. La priorización de la agenda al nivel local sigue dependiendo, en gran medida, del liderazgo político y, consecuentemente, las acciones implementadas suelen tener vida corta. Además, es importante destacar que es necesario invertir más en la implementación de programas basados en evidencia y de garantizar recursos para su debido monitoreo y evaluación. De esta forma, la promoción del desarrollo urbano y social inclusivo y generador de ciudades seguras podrá ser sostenible.

Referencias bibliográficas

Astolfi, R. 2015. "Conselhos, planos e guardas: o município como espaço potencial de inovação em segurança pública." *In Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, Brazil: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Banco Mundial. 2006. *Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América latina: um guia de recursos para municípios*. Washington DC: Banco Mundial. Disponível em: <http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20%2825%29.pdf>

Banco Mundial. 2003. *Espacios urbanos seguros*. Washington, DC: World Bank.

Beato, C. and A. M. Silveira. 2014. "Effectiveness and Evaluation of Crime Prevention Programs in Minas Gerais." *Stability: International Journal of Security and Development* 3(1): 20. doi: <http://doi.org/10.5334/sta.dr>

Borges, D., Rojido, E., Cano, I. (no prelo). *Avaliação de Impacto do Pacto Pelotas pela Paz*. Laboratório De Análise Da Violência, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

Caldeira, T. 2000. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp.

Carbonari, F., Willman A., and Lima, R.S. 2017. Learning from Latin America: Policy Trends of Crime Decline in 10 Cities in Ending Violence in Childhood Global Report 2017. Know Violence in Childhood Initiative.

Chalfin, A., Hansen, B., Lerner, J., & Parker, L. 2019. Reducing Crime Through Environmental Design: Evidence from a Randomized Experiment of Street Lighting in New York City.

Chioda, L. 2017. *Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention from Cradle to Adulthood*. Washington, DC: World Bank.

Dammert, L.; Gutiérrez M., M.I.; Martín, G.; Paternain, R; Peña, N. 2014. ¿Qué observan los que observan el delito?: Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe. Washington, DC: IDB.

Duailibi, S. & Ponicki, W, & Grube, J., Pinsky, I. & Laranjeira, R. & Raw, M. 2008. The Effect of Restricting Opening Hours on Alcohol-Related Violence. *American journal of public health*. 97. 2276-80. 10.2105/AJPH.2006.092684.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP. 2013. *Estudo conceitual sobre espaços urbanos seguros - Nota Técnica*. São Paulo: FBSP.

_____. 2016. *Brief de Implementação de Prevenção da Violência no Brasil*. Trabalho realizado para o Banco Mundial.

_____. 2018. *Práticas de enfrentamento à violência contra as mulheres: experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública e do sistema de justiça*. São Paulo: FBSP.

..... 2020. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: FBSP.

Insight Crime. 2020. Homicide roundup. Disponible en: <https://www.insightcrime.org/news/analysis/insight-crime-2019-homicide-round-up/>

Instituto Igarape. 2020. Videomonitoramento: Mais câmeras, mais segurança? Webreport. Disponible en: <https://igarape.org.br/videomonitoramento-webreport/>

Instituto sou da Paz. 2011. O panorama da situação da violência e da criminalidade no município de Diadema (SP). São Paulo.

IPEA/FBSP. 2019. Atlas da Violência dos Municípios Brasileiros. Brasília: IPEA.

IPEA/FBSP. 2020. Atlas da Violência. Brasília: IPEA.

Jaitman, L. (ed.). (2016). Los Costos del Crimen y la Violencia en el Bienestar de America Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Kopittke, A. 2016. "Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação." *Revista Brasileira de Segurança Pública* 10.2.

Kopptike, A. 2019. Segurança Pública baseada em Evidências: A Revolução das Evidências na Prevenção à Violência no Brasil e no Mundo. Tese de Doutorado. UFRS.

Koptike, A. 2017. Canoas Pela Paz - A Política Municipal De Segurança Pública De Canoas 2009-2016.

Lima, R. S.; Ferreira, M. P.; Costa, A. B.; Bueno, S. 2016. *Relatório de Consultoria para o Banco Mundial*. Mimeo.

Lipsey, M. 2009. The Primary Factors that Characterize Effective Interventions with Juvenile Offenders: A Meta-Analytic Overview. *Victims & Offenders*. 4. 124-147. 10.1080/15564880802612573.

Loeck, J.F., et al. 2016. "Gestão da informação e governos locais: experiências do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS) e novas possibilidades." *Revista Brasileira de Segurança Pública* 10.2.

Miki, R. A experiência de Diadema em políticas públicas e a segurança cidadã. 2008. In: VELOSO, Fernando e FERREIRA, Sérgio Guimarães (Orgs). *É possível: gestão da segurança pública e redução da violência*. Rio de Janeiro: Casa das Garças.

Miraglia, P. Violência, segurança e política urbana no Brasil. 2015. In *Caderno de Diretrizes para a Prevenção de Conflitos e Violência em Programas de Habitação Social e Desenvolvimento Urbano*. Brasília, DF: Banco Mundial, Secretaria Nacional de Habitação e Cities Alliance.

Oliveira Junior, Almir, and Alencar, Joana Luiza Oliveira. 2016. "Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública." *Revista Brasileira de Segurança Pública* 10.2.

Peixoto, B. T., M. V. Andrade, and J. P. Azevedo. 2008. *Prevenção e controle de homicídios: uma avaliação de impacto no Brasil*. Belo Horizonte, Brazil: UFMG/Cedeplar.

Peres, Ursula Dias; Bueno, Samira, and Tonelli, Gabriel Marques. 2016. “Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990.” *Revista Brasileira de Segurança Pública* 10.2.

Ricardo, C. De M. e Caruso, H. 2007. “Segurança pública: Um desafio para os municípios brasileiros”. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 1, no 1, pp. 102-119.

Seguridad, Justicia y Paz. *Seguridad, Justicia y Paz: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A. C.* Disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/>

Silveira, A., R. Assunção, B. Silva, and C. Beato. 2010. “Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte.” *Revista de Saúde Pública* 44(3): 496-502. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-8910201000030001>

Valle, C. Câmeras de segurança trazem mais segurança para as cidades? 24 de mar de 2017, Nexo Jornal. Disponible en: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/03/24/C%C3%A2meras-de-seguran%C3%A7a-trazem-mais-seguran%C3%A7a-para-as-cidades>

Villaveces, Andres. 2017. Access to Means such as Alcohol, Drugs and Firearms, and Built Environment Characteristics: Implications for Cities with High Rates of Violence, Background paper. Ending Violence in Childhood Global Report 2017. New Delhi: Know Violence in Childhood.



caf.com
@AgendaCAF
desarrollourbano@caf.com