

1 INTRODUÇÃO

Em 2014, o Ipea – com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e a colaboração do Ministério da Justiça (MJ) e da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) – desenvolveu o projeto *A Segurança Pública no Brasil em 2023: uma visão prospectiva* (SPB23). O objetivo deste exercício foi o de contribuir, pela construção e análise de cenários prospectivos, com o planejamento do governo federal na área de segurança pública. Em uma das oficinas de trabalho realizadas com os parceiros e especialistas em segurança pública, que contou com a participação de colaboradores do MJ – Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) –, do Departamento de Polícia Federal (DPF), da equipe da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) etc., foram realizadas análises dos cenários propostos para 2023. Nesta análise, foi aplicado o método *SWOT*, em que foram identificadas onze ameaças – ou seja, aspectos negativos do ambiente externo com potencial de comprometer a ação do MJ – a partir dos cenários (Ferreira e Marcial, 2015). O objetivo deste artigo é rediscutir algumas dessas ameaças com foco no papel da Senasp, tendo sido descartadas aquelas que extrapolam a área de segurança pública e de competências da Senasp, ou que não se adequem à proposta de evitar a discussão de reformas estruturais e constitucionais. Os próximos seis itens tratam das ameaças, trazendo inclusive algumas tendências² e incertezas³ identificadas no mesmo projeto.

2 AUMENTO DA CRIMINALIDADE, EXPANSÃO DO MERCADO DE DROGAS ILÍCITAS E FORTALECIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS, INCLUSIVE NO INTERIOR

Nos últimos anos, de 2011 para 2014, houve acréscimo em alguns crimes registrados pela polícia: estupro (de 40.196 para 43.950), furto de veículos (de 197.052 para 263.649), roubo de veículos (de 159.125 para 239.432), homicídios dolosos (de 40.564 para 50.692) (Sinesp, 2016). Sobre a expansão do mercado de drogas ilícitas, entre os dados recentes, observa-se que no Brasil tem crescido a apreensão de drogas por maior aplicação da lei e crescimento do mercado doméstico e dos embarques para outros mercados (UNODC, 2016). Quanto ao fortalecimento das organizações criminosas, estudiosos têm apontado sua vinculação com o aumento da população carcerária (Fábio, 2016). Quanto a isso, a meta do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) de se reduzir até 15% da população carcerária até 2018 pode não ser atingida, seja por aumento da entrada de presos no sistema – em 2015, quase 300 mil penas privativas de liberdade começaram a ser

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <helder.ferreira@ipea.gov.br>.

2. Refere-se àquele “evento cuja perspectiva de direção e sentido é suficientemente consolidada e visível para se admitir sua permanência no período considerado” (Marcial, 2011, p. 88).

3. “São variáveis das quais não se sabe qual será o comportamento futuro” (Ferreira e Marcial, 2015, p. 23).

cumpridas no Brasil perante as quase 150 mil em 2009 (Montenegro, 2016), seja por aumento da retenção nas prisões, como previsto na proposta do PNSP de aumento do tempo de cumprimento mínimo de pena em regime fechado para crimes violentos. Por fim, notícias indicam que facções criminosas já estariam atuando em todos os estados brasileiros (Hisayusu, 2017).

3 FÁCIL ACESSO E DESCONTROLE SOBRE A CIRCULAÇÃO DE ARMAS DE FOGO

Foram apontadas como tendências no estudo a manutenção de um fácil acesso à arma de fogo e a pressão pela flexibilização do Estatuto do Desarmamento. Um indício do fácil acesso de armas de fogo no Brasil é a proporção de homicídios por arma de fogo no país, que, depois de cair de 71,6%, de 2007 a 2010 (70,4%), alcançou 71,7%, em 2014 (Waiselfisz, 2016). A pressão pela flexibilização do Estatuto do Desarmamento já tem alcançado resultados com a flexibilização das restrições via decreto.⁴ Um aspecto que pode levar ao descontrole sobre a circulação de armas de fogo é um possível crescimento do negócio de aluguel de armas.⁵ Por fim, a política insuficiente de controle de arma e a incapacidade de fiscalizar o setor de segurança privada foram pontos fracos do MJ indicados na oficina mencionada acima. Quanto a isso, o próprio PNSP prevê ações como as campanhas e indenizações de desarmamento, a implantação de fiscalização de normas mais rigorosas sobre a guarda das armas de empresas de segurança privada e implementação de uma ação coordenada na identificação de armas de fogo e munições como política pública no combate à criminalidade.

4 PERCEPÇÃO NEGATIVA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E BAIXA CONFIANÇA NA POLÍCIA

Segundo a CNI (2017), em pesquisa de opinião pública com abrangência nacional, 50% dos entrevistados responderam, em dezembro de 2016, que consideram a situação da segurança pública como péssima. Em pesquisa semelhante da CNT/MDA (fevereiro de 2017), para 46,6% dos entrevistados, a segurança pública no país vai piorar nos próximos seis meses (CNT e MDA Pesquisa, 2017). Quanto às polícias especificamente, a confiança é baixa. Em pesquisa do Datafolha (2015) com paulistanos, 60% dos entrevistados responderam quem têm mais medo do que confiança na polícia militar, sendo 55% para a polícia civil (FSBP, 2016). O SPB23 indicou como tendência a manutenção de baixa confiança na polícia. Uma das explicações é a violência policial. Foi apontada também a tendência de manutenção de alto número de mortes pela polícia. O número de mortos decorrentes de intervenção policial recentemente passou de 3.146 (2014) para 3.320 (2015). A violência policial atinge não só as vítimas diretas; em pesquisa FBSP/Datafolha, de abrangência nacional e de abril de 2017, 12% dos entrevistados responderam sim à pergunta sobre se tinham algum conhecido, amigo ou parente morto por policial ou guarda municipal (FBSP, 2017).

5 CRISES NA SEGURANÇA PÚBLICA (GREVES, OPERAÇÕES TARTARUGA ETC.) ORIUNDAS DA PRECARIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA E ESCASSEZ DE RECURSOS FINANCEIROS

No último ano, o Brasil assistiu a várias crises na segurança pública, como as greves da polícia no Espírito Santo e Rio de Janeiro em fevereiro,⁶ em mobilizações por aumentos salariais e contra atrasos de pagamento. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu entendimento

4. Texto Decretos... (2017).

5. Ver É uma... (2016).

6. Ver A greve... (2017).

de que é inconstitucional o direito de greve de servidores que atuam na segurança pública.⁷ Uma das incertezas apontadas no SPB23 é de se haveria mais recursos para a segurança pública. Os sinais atuais apontam que não: a recente crise econômica que afetou a situação financeira da União, estados e Distrito Federal (IFI, 2017) e municípios; a Emenda Constitucional nº 95,⁸ que pode levar os gastos de segurança pública da União crescerem abaixo da inflação (Orair, 2016); e o Regime de Recuperação Fiscal dos estados (Lei Complementar nº 159/2017),⁹ que prevê, entre outras coisas, o congelamento de salários dos servidores e limitações para o crescimento de despesas obrigatórias (o que pode afetar gastos de investimento em segurança pública). Isto pode aumentar a tensão nas instituições de segurança pública.

6 GOVERNANÇA DEFICITÁRIA NAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA (AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS, DESCONTINUIDADE POLÍTICA E FINANCEIRA DE PROGRAMAS E AÇÕES, BAIXA CAPACIDADE DE EXECUÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS, FALTA DE COMPROMETIMENTO DOS ATORES POLÍTICOS DAS DIVERSAS ESFERAS DE GOVERNO ETC.)

Os problemas de governança começam pelo próprio MJ. Na oficina já mencionada, os pontos fracos indicados do MJ que parecem também representar a situação da Senasp são: *i*) planejamento e gestão deficiente, insuficiência de diagnósticos e de indicadores, falta de integração de ações (políticas, programas e projetos) e unidades, processos de trabalho não padronizados, monitoramento e avaliação insuficientes; *ii*) falta de mecanismos de financiamento de médio e longo prazos para programas prioritários; *iii*) ineficácia, inadequação e ineficiência dos instrumentos de parceria; *iv*) não utilização plena de suas capacidades para articular e induzir políticas; *v*) deficiência na integração com outras Unidades da Federação (UFs) e órgãos da segurança pública; *vi*) falta de articulação com pastas da área social; e *vii*) insuficiência de recursos humanos e de qualificação especializada e falta de gestão por competências. Recentemente o TCU¹⁰ publicou o Acórdão nº 811/2017,¹¹ realizado a partir de uma segunda avaliação da governança das entidades incumbidas da segurança pública, que concluiu: haver fragilidade e descontinuidade na formulação de políticas públicas e precariedade do processo de planejamento e de tomada de decisão do governo federal nesta área; ter melhorado as dimensões de gestão e resultados dos órgãos de segurança pública dos estados em relação à avaliação de 2013, piorado nas dimensões de estratégia, pessoas e controles, não havendo mudanças nas dimensões de arranjos institucionais e tecnologia e conhecimento; e que os índices de governança das polícias civis (nível inicial) são inferiores aos das polícias militares (nível intermediário).

7 ESTADO POLICIAL (CRIMINALIZAÇÃO DE JOVENS E POBRES, AFASTAMENTO ENTRE SOCIEDADE E POLÍCIA, VIOLÊNCIA POLICIAL)

A ameaça do Estado policial está ligada ao risco de o Brasil caminhar no sentido do crescimento de um Estado penal, em detrimento de um Estado de bem-estar social. Entre os riscos de criminalização de jovens e pobres estão: aprovação da PEC nº 33/2012,¹² de redução da maioridade penal; alterações na

7. Ver Plenário... (2017).

8. Disponível em: <<https://goo.gl/MULBsC>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

9. Disponível em: <<https://goo.gl/YQCJZN>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

10. Ver TCU... (2017).

11. Disponível em: <<https://goo.gl/GVQMCN>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

12. Disponível em: <<https://goo.gl/J9J9Lj>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

Lei do Terrorismo (Lei nº 13.260/2016),¹³ que retire a salvaguarda quanto às ações de manifestações políticas e movimentos sociais (como o proposto no PL nº 5.065/2016);¹⁴ medidas para reforçar o caráter excludente das penas (como a PEC nº 304/2013,¹⁵ que pretende extinguir o auxílio-reclusão). Quanto ao afastamento da polícia e sociedade e ao uso exacerbado da violência, destacam-se recentes casos de utilização do aparato policial para reprimir movimentos e manifestações sociais e execuções extrajudiciais (Anistia Internacional do Brasil, 2017).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse conjunto de ameaças foi apontado no SPB23 e não se pretende que seja irretocável. De qualquer forma, acrescente-se que, para enfrentar tais ameaças, foram apresentadas várias propostas em Ferreira e Marcial (2015). Mas a Senasp não poderá fazê-lo, entre outras coisas, se a segurança pública não se mostrar uma prioridade do governo federal, se o governo se deixar levar por uma agenda populista em segurança pública ou abandonar a busca de objetivos estratégicos e ficar apenas reagindo aos incêndios na segurança pública.

REFERÊNCIAS

A GREVE dos policiais militares no Espírito Santo e no Rio de Janeiro. **Época**, 15 fev. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/te9CuV>>. Acesso em: 23 maio 2017.

ANISTIA INTERNACIONAL DO BRASIL. **Informe 2016/2017**: o Estado dos direitos humanos no mundo. Rio de Janeiro: Anistia Internacional do Brasil, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/2nX16S>>. Acesso em: 23 maio 2017.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Retratos da sociedade brasileira: segurança pública. **Indicadores CNI**, ano 6, n. 38, p. 1-21, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/CJTdJa>>. Acesso em: 23 maio 2017.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE; MDA PESQUISA. **Pesquisa CNT/MDA**: rodada 133 – relatório-síntese. Brasília: CNT; MDA Pesquisa, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/mCGTvq>>. Acesso em: 23 maio 2017.

DATAFOLHA. Imagem da polícia. **Datafolha**, São Paulo, 30 out. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/eE5Ft5>>. Acesso em: 23 maio 2017.

DECRETOS flexibilizam Estatuto do Desarmamento e entidades reagem. **Bom dia Brasil**, Rio de Janeiro, 9 maio 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/CrWEhz>>. Acesso em: 23 maio 2017.

É UMA conduta antiga, diz delegado geral sobre aluguel de armas no Piauí. **G1 Piauí**, 23 mar. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/7XU5av>>. Acesso em: 23 maio 2017.

13. Disponível em: <<https://goo.gl/rxa5qB>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

14. Disponível em: <<https://goo.gl/G8g2xH>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

15. Disponível em: <<https://goo.gl/SZZ9Kv>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

FÁBIO, A. Como a superlotação das contribuir para o fortalecimento do crime organizado. **Nexo**, 3 maio 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/PYP7f3>>. Acesso em: 23 maio 2017.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2016. ano 10.

_____. Campanha Instituto de Vida: redução de homicídio. **Datafolha**, abr. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Wx8ru5>>. Acesso em: 23 maio 2017.

FERREIRA, H.; MARCIAL, E. **Violência e segurança pública em 2023**: cenários exploratórios e planejamento prospectivo. Brasília: Ipea, 2015.

HISAYASU, A. 27 facções disputam controle do crime organizado em todos os estados do país. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 7 jan. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/P7Gju4>>. Acesso em: 23 maio 2017.

IFI – INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. [s.l.]: IFI, mar. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/a5PMwC>>. Acesso em 23 maio 2017.

MARCIAL, E. **Análise estratégica**: estudos de futuro no contexto da inteligência competitiva. Brasília: Thesaurus, 2011.

MONTENEGRO, M. Estatísticas revelam aumento das condenações de encarceramento. **CNJ**, 17 out. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/j4YXbT>>. Acesso em: 23 maio 2017.

ORAIR, R. PEC 55/241 e os impactos na política econômica. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DOS RECURSOS PÚBLICOS, 7., 2016, Brasília. **Anais...** Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

PLENÁRIO reafirma inconstitucionalidade de greve de policiais. **Supremo Tribunal Federal**, 5 abr. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/ARaFyb>>. Acesso em: 23 maio 2017.

SINESP – SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Estatísticas criminais**. Brasília: Sinesp, 2016.

TCU divulga índices de governança na segurança pública. **Tribunal de Contas da União**, 3 maio 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/yMPSfv>>. Acesso em: 23 maio 2017.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World drug report**. Vienna: UNODC, 2016.

WAISELFISZ, J. **Mapa da violência 2016**: homicídios por arma de fogo no Brasil. São Paulo: Flacso Brasil, 2016.

