

POSFÁCIO – RESULTADOS PRELIMINARES DO PROJETO A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA VISÃO PROSPECTIVA¹

Helder Ferreira²

Elaine Marcial³

Joana Alencar⁴

O trabalho foi concluído em 2014 e no ano seguinte foi publicado o livro *Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo*,⁵ que descreve a metodologia utilizada e os resultados. Muitas coisas se passaram desde então, entre elas: recessões econômicas no Brasil em 2015, 2016 e 2020; *impeachment* da presidente da República em 2016; implementação de um teto de gastos para o governo federal (Emenda Constitucional nº 95/2016); pandemia de covid-19, com forte impacto em 2020 e 2021; aprovação da Lei nº 13.675/2018, sobre o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); fortalecimento das milícias; confrontos entre facções fora do Rio de Janeiro; aumento da taxa de homicídios até 2017 e a partir de então, queda;⁶ flexibilização da política de controle de armas; mais países descriminalizando o uso da maconha e reprodução da política de redução de oferta de drogas no Brasil; endurecimento da legislação penal (por exemplo, a Lei nº 13.964/2019); aumento do número de mortes por intervenção policial e queda nos assassinatos de policiais em serviço e fora de serviço;⁷ crescimento do número de candidaturas de policiais a cargos políticos;⁸ crescimento do apoio à ruptura institucional no país; inovações tecnológicas na segurança pública (como as câmeras corporais para policiais militares); polarização política no país; e as redes sociais se consolidando como arena da disputa política e meio de divulgação de *fake news*. Tudo isso indica a necessidade de se fazer um novo estudo.

Aproveitamos este posfácio para apresentar os resultados finais do trabalho, publicados no livro *Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo*, cujo texto será trazido com alterações.

Inicialmente, com base na análise dos quatro cenários construídos, foi realizada a identificação dos elementos que compõem a matriz *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats* (Swot) – acrônimo em inglês de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. Em seguida, fruto do cruzamento dessas forças externas e internas, foram propostos objetivos estratégicos. Os resultados podem ser verificados no apêndice.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi33art19>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e coordenador do projeto A Segurança Pública no Brasil: Uma Visão Prospectiva.

3. Doutora em ciência da informação; assessora técnica da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR); e coordenadora de metodologia do projeto A Segurança Pública no Brasil: Uma Visão Prospectiva.

4. Técnica de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

5. Ferreira, H. R. S.; Marcial, E. C. *Violência e segurança pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5680/1/Viol%20e%20seguran%20a7a%20p%20bablica%20em%202023_cen%20a1rios%20explorat%20b3rios%20e%20planejamento%20prospectivo.pdf>.

6. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5141-atlasdaviolencia2021completo.pdf>>.

7. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>>.

8. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/08/analise-candidaturas-2022.pdf>>.

O cruzamento dos pontos fortes e fracos com as ameaças e oportunidades resultou em doze objetivos estratégicos, os quais são apresentados a seguir.

- 1) Elaborar um plano nacional de segurança pública com a definição clara das atribuições da União, dos estados e municípios, fortalecendo o paradigma da prevenção à violência.
- 2) Elaborar um programa nacional de prevenção a homicídios focado nos municípios com maiores taxas de criminalidade violenta, garantindo fluxo contínuo e suficiente de recursos.
- 3) Aprimorar a política de drogas, inclusive com ações para a redução da demanda.
- 4) Aprimorar a comunicação com a sociedade, com o objetivo de divulgar resultados, fornecer informações qualificadas acerca dos paradigmas de atuação do Ministério da Justiça – prevenção e repressão qualificada – e promover a participação da sociedade.
- 5) Qualificar estados e municípios para a realização de parcerias e para a gestão na área de segurança pública.
- 6) Integrar ações com outros ministérios e com outros entes federados, em programas que abranjam a área social, especialmente em relação a jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
- 7) Institucionalizar fontes de financiamento mais efetivas e contínuas e aprimorar os instrumentos de repasse (fundo a fundo, termo de compromisso etc.).
- 8) Fortalecer investimentos em inteligência e perícia, com uso de novas tecnologias, para melhorar a capacidade resolutiva.
- 9) Consolidar sistemas de informação, com produção e monitoramento de indicadores, como forma de balizar a elaboração de políticas, melhorar a gestão e produzir diagnósticos.
- 10) Aperfeiçoar a prevenção, o controle e a fiscalização de armas de fogo e munições.
- 11) Fomentar a aplicação de alternativas penais à prisão.
- 12) Reestruturar o sistema prisional.

Os resultados propostos mostram como a perspectiva fortalece o processo de planejamento estratégico e como esse trabalho de construção de cenários exploratórios e demais insumos pode ser apropriado dentro do planejamento do Ministério da Justiça.

A utilização da metodologia de construção de cenários como instrumento de apoio ao planejamento ampliou a participação de especialistas externos à organização, em sua maioria pesquisadores das universidades brasileiras, que, por meio das sessões de *brainstorming*, tiveram a oportunidade de debater e construir visões de futuro em parceria com servidores públicos da área de segurança e de planejamento.

Esse processo de construção coletiva de conhecimento possui diversas vantagens, como a eliminação de pontos cegos, a apropriação de novos conhecimentos e de novos olhares a respeito de um único fenômeno, e a geração de aprendizado organizacional por meio da apropriação do conhecimento gerado, além do intercâmbio de conhecimento entre pesquisadores e implementadores da política. Também cria imagens de futuro que contribuem, direta ou indiretamente, para a melhoria do processo decisório e facilita a priorização de investimentos, pois evidencia as variáveis e os atores mais motrizes, ou seja, aqueles com maior capacidade de influenciar e modificar todo o sistema. A partir das incertezas-chave para o sistema, os tomadores de decisão podem focar melhor suas ações.

Um investimento inicial nessas variáveis pode, pela força de contaminação que possuem sobre todo o sistema, reduzir o tempo e os custos de execução para que os objetivos estratégicos sejam alcançados.

Quanto às sugestões para o aprimoramento da política, os resultados, em primeiro lugar, reforçam a urgência de se avançar na política de segurança pública, tendo em vista os riscos de a situação se agravar ainda mais, seja para um estado de “violência endêmica”, seja para um Estado policial. Nesse sentido, decisões equivocadas podem contribuir para um futuro indesejável.

A opção por uma política mais repressiva, punitivista e encarceradora, com endurecimento da legislação penal, criminalização de grupos sociais – como repressão ao trabalho de flanelinhas e camelôs, por exemplo – e maior utilização da prisão, pode diminuir a liberdade e aumentar a exclusão, sem reduzir as taxas de criminalidade. Essa perspectiva já foi experimentada inúmeras vezes na história recente do país, sem que nenhum bom resultado fosse alcançado. Pelo contrário, a repressão direcionada para as camadas populacionais mais vulneráveis cria um sentimento generalizado de injustiça, que acaba por esgarçar os vínculos sociais e apartar a polícia das comunidades, inviabilizando o necessário trabalho de coprodução da segurança pública. O encarceramento em massa, por sua vez, facilita o recrutamento do jovem no negócio do crime organizado, além de permitir um aprendizado das tecnologias criminosas, cujo resultado retorna às ruas.

Em segundo lugar, nota-se que mesmo os cenários mais otimistas apontam que certas tendências dificilmente poderão ser revertidas até 2023, tais como: a desigualdade social elevada; o fácil acesso a armas de fogo; o crescimento da criminalidade no interior do país; a baixa confiança na polícia; os problemas de governança na segurança pública; o alto número de mortes pela polícia; o crescimento da atuação de organizações criminosas; o domínio de territórios por organizações criminosas; o envolvimento de agentes públicos com o crime organizado; o aumento da circulação de drogas ilícitas; as altas taxas de vitimização por crimes violentos; o endurecimento penal; o aumento da população carcerária; a falta de política para os ex-apenados; o déficit de vagas no sistema prisional; e a alta sensação de insegurança. Mudar essas tendências, quando possível, depende de uma atuação coordenada dos principais atores, que precisa ser construída e pode ser liderada pelo Ministério da Justiça.

Em terceiro lugar, é preciso avançar na governança e, nesse contexto, destacam-se quatro pontos. O primeiro está relacionado à política de segurança pública, que precisa coordenar, integrar e focar melhor as medidas de prevenção e repressão. Isso pode passar pela estruturação do Susp. Nesse sentido, caberia à União coordenar tal política, estimulando a inovação e a reforma das polícias e das políticas penais, aportando mais recursos, consolidando um sistema nacional de informações e elaborando estratégias nacionais inovadoras para enfrentar os problemas relativos aos mercados ilegais (produtos roubados, drogas, armas etc.). Os estados conduziram a integração das polícias, com cursos de formação unificados, estabelecimento de equipes integralizadas, equiparação de salários, entre outras medidas. No futuro, em se desconstituindo a estrutura policial, poderiam ser experimentados, nos estados que assim o desejassem, a unificação das polícias ou o ciclo completo de polícia. Os municípios assumiriam a gestão de ações locais de prevenção social à violência, com um plano municipal que poderia incluir a atuação dos centros de referência de assistência social (Cras); programas de prevenção à violência nas escolas; intervenções urbanísticas; coordenação com organizações não governamentais (ONGs); conselhos tutelares e lideranças comunitárias; e priorização das áreas mais violentas, com foco na juventude.

O segundo ponto passa pelo estabelecimento de pactos entre órgãos dos três Poderes para coordenar ações que hoje são realizadas isoladamente no sistema de justiça criminal, como o controle das polícias, que é efetuado por corregedorias e ouvidorias, mas que ressoa de uma maior atuação do Ministério Público. Um pacto também poderia ser construído em relação à execução penal para enfrentar a superpopulação carcerária e a falta de políticas para os ex-apenados.

O terceiro ponto representa a necessidade de melhor estruturação dos órgãos que implementam a política de segurança pública, como a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e as ouvidorias de polícia. Nesse sentido, é preciso atuar no ponto fraco mencionado anteriormente (ver apêndice), insuficiência de recursos humanos e de qualificação especializada e falta de gestão por competências.

O último ponto a ser destacado, ainda no campo da governança, refere-se à necessidade de se aperfeiçoar as formas de envolvimento da sociedade na gestão da política, seja pelo fortalecimento dos conselhos, seja pela construção de um plano decenal de segurança pública, com a participação da sociedade, tal como é feito na área de educação.

Em quarto lugar, é necessário avançar no planejamento, com a elaboração de um plano nacional de segurança pública e um programa de prevenção a homicídios, conforme é reforçado pelos objetivos estratégicos. Um plano facilitaria que os atores se coordenassem a fim de atingir as metas. Isso ajudaria a definir prioridades e evitar duplicidades de ações e, com um sistema de monitoramento, permitiria a correção de rumos e o acompanhamento pela sociedade. O programa de prevenção a homicídios, tal como está sendo elaborado pelo Ministério da Justiça, teria foco no mais grave problema de segurança brasileiro.

Por fim, os resultados apontaram outras ações, enumeradas a seguir.

- 1) Investir na redução das vulnerabilidades sociais, principalmente nas áreas mais violentas.
- 2) Redirecionar a política de droga para a redução da demanda, dado que até hoje o foco na contenção da oferta não conseguiu reduzir o consumo e tem efeitos deletérios sobre a segurança pública, como corrupção, violência policial, conflitos dentro e entre quadrilhas, execução de usuários com dívidas e alto número de prisões de pequenos traficantes.
- 3) Fortalecer o controle sobre armas de fogo.
- 4) Fomentar a aplicação de alternativas penais e a reforma do sistema penitenciário. Hoje, o monitoramento eletrônico possibilitou o início de um debate com a sociedade sobre vigiar condenados fora das prisões e unidades de internação, o que abre a real possibilidade de a prisão ser descartada como pena principal. No entanto, é preciso não cair num vigilantismo que submeta ao estigma do monitoramento os apenados por crimes de menor potencial ofensivo. Além disso, é necessário criar condições, por exemplo, com projetos de educação, cidadania e formação profissional, para que os apenados e sancionados rompam com uma trajetória associada à criminalidade.
- 5) Melhorar o financiamento da segurança pública, que passa pela valorização dos profissionais da área, bem como garantir recursos para as ações de prevenção.
- 6) Investir em polícia investigativa, perícia e inteligência policial para assegurar, como já é feito em muitos casos, o levantamento de provas que garantam a responsabilização dos envolvidos e a interrupção da atuação de infratores recorrentes.

Em conclusão, esperamos que este trabalho contribua para a construção de uma política pública de segurança democrática, garantista e efetiva, sem a qual continuaremos com altas taxas de criminalidade violenta e baixa sensação de segurança. Também esperamos que, dadas as contribuições dessa metodologia e dos resultados alcançados, estudos de futuro semelhantes a este, inclusive para outros temas ligados às políticas públicas, sejam realizados. Isso porque, apesar de os cenários não serem um fim em si mesmos, essas iniciativas contribuiriam para a criação no país e no Estado brasileiro de uma cultura de planejamento de longo prazo. Elas consolidariam a importância desses estudos de futuro como instrumento de gestão, que apoiam tanto o processo decisório quanto o planejamento, contribuindo assim para a construção do futuro desejado.

APÊNDICE

QUADRO A.1
Matriz Swot¹

Forças do ambiente externo	
Oportunidades	
1	Envelhecimento da população, com a redução da proporção de homens jovens.
2	Melhorias socioeconômicas e desenvolvimento social inclusivo, com maior acesso à cidadania.
3	Maior atuação federal e municipal e aumento de recursos financeiros potencializados pelas crises e demandas sociais.
4	Contribuição de avanços tecnológicos para a segurança pública e privada.
5	Reformas na legislação penal, de execução penal e no sistema de justiça criminal, visando ao aumento da aplicação de alternativas penais e à reintegração social.
6	Consenso de que a segurança pública tem duas partes: prevenção social e repressão qualificada.
7	Demanda dos governos estaduais, municipais e da sociedade pela ampliação da atuação do governo federal na segurança pública.
8	Aprimoramento da gestão em segurança pública, com investimento na produção de diagnósticos e indicadores para monitoramento.
9	Fortalecimento do papel da perícia criminal e da sua estrutura e gestão.
10	Cooperação entre as empresas de segurança privada e as polícias.
Ameaças	
1	Desigualdade social.
2	Aumento da criminalidade, expansão do mercado de drogas ilícitas e fortalecimento das organizações criminosas, inclusive no interior.
3	Fácil acesso e descontrole sobre a circulação de armas de fogo.
4	Inexistência de acordos sobre as reformas institucionais necessárias.
5	Percepção negativa da política de segurança pública e baixa confiança na polícia.
6	Crises na segurança pública oriundas da precarização das instituições de segurança e escassez de recursos financeiros.
7	Poder da mídia em pautar a agenda de segurança pública.
8	Governança deficitária nas instituições de segurança pública.
9	Inexistência de controle externo das polícias.
10	Estado policial: criminalização de jovens e pobres, falta de priorização em políticas sociais, afastamento entre sociedade e polícia, inexistência de política de reintegração social, abandono das alternativas penais, violência policial.
11	Superpopulação carcerária, perda de controle de estabelecimentos penais para organizações criminosas e inefetividade das políticas de reintegração social.
Forças do ambiente interno	
Pontos fortes	
1	Paradigma da prevenção na atuação do Ministério da Justiça.
2	Capacidade de indução na política de segurança pública, por meio de aporte técnico e política de capacitação, fortalecida por meio de transferências para estados e municípios.
3	Posição privilegiada na rede institucional da segurança pública.
4	Existência da Força Nacional de Segurança Pública.
5	Existência de um departamento de ensino, pesquisa e valorização profissional dentro da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).
6	Sistemas de informação modernos.
7	Canais de diálogo com a sociedade civil.
8	Instrumentos para o enfrentamento ao crime organizado.
9	Investimento na estruturação das perícias criminais.
10	Fomento a alternativas penais à prisão.

(Continua)

(Continuação)

Pontos fracos	
1	Planejamento e gestão deficiente.
2	Muitas atribuições que provocam perda de foco.
3	Falta de mecanismos de financiamento de médio e longo prazo para programas prioritários.
4	Ineficácia, inadequação e ineficiência dos instrumentos de parceria.
5	Não utilização plena de suas capacidades para articular e induzir políticas.
6	Deficiência na integração com outras unidades da Federação e órgãos de segurança pública.
7	Falta de articulação com pastas da área social.
8	Comunicação interna e com a sociedade ineficaz.
9	Insuficiência de recursos humanos e de qualificação especializada e falta de gestão por competências.
10	Política insuficiente de controle do uso de arma.
11	Incapacidade de fiscalizar o setor de segurança privada.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Swot – acrônimo em inglês de forças (strengths), fraquezas (weaknesses), oportunidades (opportunities) e ameaças (threats).

