Violência e Segurança Pública em 2023

cenários exploratórios e planejamento prospectivo

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Elaine Coutinho Marcial

ipea

A violência é um dos temas que mais preocupam os brasileiros. Há grande incerteza sobre o que pode ocorrer no futuro tanto em termos da criminalidade violenta quanto em relação às políticas públicas. O ambiente instável e turbulento aumenta a percepção de que o futuro é múltiplo e incerto, e leva a crer que planejar com base em projeções é insuficiente. Entretanto, os tempos atuais não trazem somente desafios, mas, principalmente, oportunidades. É necessário estar atento às oportunidades e ser criativo para enxergá-las. Não é por outro motivo que a utilização de cenários como subsídio ao planejamento e à formulação de estratégias cresce no mundo.

Nesse contexto, é apresentada neste livro a síntese dos resultados do projeto A Segurança Pública no Brasil em 2023: uma Visão Prospectiva. O estudo contou com a participação de 122 pessoas, pertencentes às equipes do Ipea e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR); colaboradores do Ipea, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e do Ministério da Justiça (MJ); e especialistas em segurança pública. Os desafios são muitos, mas os cenários exploratórios construídos mostram que há possiblidade de mudança.

O estudo apresenta quatro cenários: prevenção social; repressão qualificada; violência endêmica; e repressão autoritária. Com base neles, pode-se formular o cenário desejado e o cenário-alvo, considerando trajetórias irregulares, aproveitando as oportunidades e reduzindo o risco dos cenários apresentados.

O livro *Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo* também apresenta 44 tendências. Parte delas, para ser rompida, depende da união de diversos atores e, principalmente, do investimento nas oito incertezas-chave identificadas. Tais incertezas nos abrem oportunidades para a mudança do curso dos acontecimentos, pois são motrizes para a redução da criminalidade violenta e o aumento da sensação de segurança, tornando-se mais fáceis de serem moldadas e nos ajudando a construir o futuro desejado.

Diante dos muitos desafios, foram propostos doze objetivos estratégicos. Também são apresentadas sugestões para o aprimoramento e a construção de uma política de segurança democrática, garantista e efetiva. Como os recursos – humanos, financeiros e tecnológicos – são escassos, é fundamental a construção de cenários e sua análise, a fim de fazer escolhas e priorizar investimentos. Desse modo, poderemos mudar o curso dos acontecimentos, transformando o Brasil em um país seguro para se viver.

Violência e Segurança Pública em 2023

cenários exploratórios e planejamento prospectivo

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Elaine Coutinho Marcial

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Nelson Barbosa

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Brand Arenari

Chefe de Gabinete
José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Violência e Segurança Pública em 2023

cenários exploratórios e planejamento prospectivo

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Elaine Coutinho Marcial

ipea

Rio de Janeiro, 2015

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

EQUIPE TÉCNICA

Ipea

Alexandre dos Santos Cunha
Doutor em direito; técnico de planejamento e pesquisa; e ex-diretor adjunto da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)/Ipea. Atualmente, diretor da Diretoria de Desenvolvimento Institucional (Dides)/Ipea.

Almir de Oliveira Júnior
Doutor em sociologia; e técnico de planejamento e pesquisa. Atualmente, gerente do Núcleo de Inteligência da Dides/Ipea.

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira
Doutor em economia; técnico de planejamento e pesquisa; e ex-diretor da Diest/Ipea.

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Coordenador do projeto; mestre em sociologia; e técnico de planejamento e pesquisa da Diest/Ipea. Atualmente, coordenador de estudos e políticas do Estado e das instituições da Diest.

Joana Luiza Oliveira Alencar
Graduada em ciência política; e técnica de planejamento e pesquisa da Diest/Ipea. Atualmente, coordenadora de estudos e políticas do Estado e da democracia da Diest.

Assistentes de pesquisa

Andreia de Oliveira Macedo
Mestre em sociologia; ex-assistente de pesquisa da Diest/Ipea; assessora especial do gabinete da Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal (SSPPS/DF); e coordenadora do Viva Brasília – Nosso Pacto pela Vida.

Cláudio Dantas Monteiro
Mestre em sociologia; ex-assistente de pesquisa da Diest/Ipea; pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança da Universidade de Brasília (UnB); e coordenador de articulação social da SSPPS/DF.

Tatiana Daré Araújo
Doutoranda em política internacional e resolução de conflitos pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; e ex-assistente de pesquisa da Diest/Ipea.

Yacine Guellati
Mestre em sociologia; e assistente de pesquisa da Diest/Ipea.

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR)

Antonio Carlos Wosgrau
Mestre em desenvolvimento sustentável; técnico de finanças e controle; e ex-assistente de coordenação metodológica do projeto na SAE/PR. Atualmente, lotado no Departamento de Participação Social da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), da Secretaria de Governo da Presidência da República (SG/PR).

Elaine Coutinho Marcial
Coordenadora metodológica do projeto; doutora em ciência da informação; e ex-assessora técnica na SAE/PR. Atualmente, coordenadora-geral de planejamento, gestão estratégica e orçamento da Dides/Ipea.

Vanessa Meireles Barreto Chervenski
Especialista em políticas públicas e gestão governamental; e ex-assistente de coordenação metodológica do projeto na SAE/PR. Atualmente, lotada na SG/PR.

Ferreira, Helder Rogério Sant'Ana
Violência e segurança pública em 2023 : cenários exploratórios e planejamento prospectivo / Helder Rogério Sant'Ana Ferreira, Elaine Coutinho Marcial – Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

164 p. : il.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-263-9

1. 1. Violência. 2. Segurança Pública. 3. Políticas Públicas. 4. Brasil. I. Marcial, Elaine Coutinho. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 363.10981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

PREFÁCIO 9

AGRADECIMENTOS 13

INTRODUÇÃO 17

CAPÍTULO 1
MÉTODO E DESCRIÇÃO DE SUA APLICAÇÃO 21

CAPÍTULO 2
RESULTADOS 37

CAPÍTULO 3
CONSIDERAÇÕES FINAIS 121

REFERÊNCIAS 125

APÊNDICE A – LISTA DE PARTICIPANTES NAS OFICINAS REALIZADAS AO LONGO DO PROJETO 139

APÊNDICE B 159

APRESENTAÇÃO

O Ipea, conforme seu último processo de planejamento estratégico, tem a missão de "aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas". Na área de segurança pública, o Ipea já conta com uma ampla produção, e os técnicos da Coordenação de Estudos e Políticas do Estado e das Instituições têm procurado assessorar o Ministério da Justiça (MJ) nesta política e disseminar conhecimentos para a sociedade brasileira. O projeto A Segurança Pública no Brasil em 2023: uma Visão Prospectiva, que deu origem a este livro, teve como objetivo contribuir, por meio da construção e da análise de cenários prospectivos, com o planejamento do governo federal na área de segurança pública.

Este livro amplia a produção do Ipea, já consolidada na área de diagnóstico e acompanhamento da política, para o campo do planejamento prospectivo. Nesse sentido, o trabalho é inovador na Casa, por envolver a elaboração de cenários exploratórios que permitem, ao se analisar o passado e o presente com um método apropriado, a construção de imagens a respeito do futuro que contribuem na formulação de melhores estratégias para a ação do Estado.

Também precisamos destacar as parcerias que são corresponsáveis pelos resultados do projeto A Segurança Pública no Brasil em 2023: uma Visão Prospectiva. Os resultados alcançados e apresentados no livro são fruto do trabalho de uma equipe do Ipea e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), em parceria com o MJ e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Dessa forma, com a participação de membros destes órgãos, não só o trabalho ganhou em qualidade como também se facilitou a apropriação dos resultados pelo governo federal.

Para garantir amplitude de visão sobre a segurança pública, o projeto envolveu ainda dezenas de pesquisadores, além de alguns líderes da sociedade civil e outros profissionais, na construção coletiva de um conhecimento aplicável ao planejamento.

Este livro, enfim, marca mais uma metodologia de planejamento estratégico que o Ipea experimenta, toma para si e coloca à disposição do Estado e da sociedade brasileira.

Jessé Souza
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PREFÁCIO

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira[1]

Nos últimos 35 anos, ocorreu cerca 1,5 milhão de assassinatos no Brasil, segundo nossa conta,[2] o que levou o país à condição de campeão mundial em homicídios. Jovens, negros e com baixa escolaridade são a maioria das vítimas. A naturalização da morte do outro chegou a tal ponto que parcela significativa da população concorda com o espetáculo dos linchamentos nos postes, agora apreciados na internet. Muitos acham natural a ordem dada a um maquinista para que um trem, no Rio de Janeiro, passasse sobre o corpo de um indivíduo que, supostamente, acabara de ser morto, a fim de não gerar atraso nos horários das composições. Da mesma forma, a eliminação pura e simples de criminosos, suspeitos e indesejáveis, a liberação de restrições para a aquisição de armas de fogo e o trancafiamento de menores e maiores infratores em porões medievais são medidas apoiadas por grande parcela da população.

São tempos bárbaros que nunca nos abandonaram e que tonificaram a escalada da violência em face do adensamento populacional ocorrido nos grandes centros urbanos nas últimas décadas. As taxas de homicídio no Brasil, hoje, são parecidas com as que vigiam em muitos países europeus – como Inglaterra, Alemanha, Suíça e Holanda – entre os séculos XIII e XVI, no limiar do Renascentismo.

Para cultivar um futuro de paz, assim como os europeus lograram, há uma imperiosa e urgente tarefa a se fazer. No sentido de resgatar os princípios humanistas, o que deve ser feito passa por desnaturalizar o fenômeno da criminalidade violenta e por investir na racionalidade, no método e no planejamento.

O projeto A Segurança Pública no Brasil em 2023: uma Visão Prospectiva, antes de tudo, se prestou ao objetivo de mostrar que um novo cenário é possível, mas não será resultado do acaso ou de uma marcha predestinada de fatores, que poderia inclusive ser prevista por métodos econométricos baseados na análise de dados do passado. O projeto é uma lembrança de que o futuro ainda está por ser escrito e que os atores sociais – homens, organizações e instituições – são os

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Essa conta foi feita com base no trabalho de Cerqueira (2013), que estimou que o número de homicídios no país seria18,3% superior ao dos registros oficiais do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS).

protagonistas desta novela. Mais que isso, o trabalho, desenvolvido a partir de um amplo debate com especialistas e autoridades, procurou identificar, com base no conhecimento científico acumulado, quais as tendências e as incertezas que remam a favor ou contra a paz social no Brasil, bem como as ameaças e também as oportunidades que podem ser trabalhadas para semear o futuro.

O projeto nasceu de uma parceria entre o Ipea e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e teve o apoio fundamental do Ministério da Justiça (MJ) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). O trabalho foi desenvolvido ao longo de um ano e meio, período em que foram realizadas dezessete oficinas de trabalho, que contaram com a participação de 122 pessoas, entre estudiosos, técnicos e policiais, de várias organizações e universidades pelo Brasil afora, incluindo gestores da SAE, do MJ e do MP.

Esta publicação encerra um resumo do trabalho desenvolvido por meio da metodologia de análise prospectiva,[3] em que quatro cenários foram elaborados. Para a constituição destes cenários, um longo debate foi travado, com base na percepção subjetiva de estudiosos do tema e em análises retrospectivas, para que se pudessem identificar megatendências e incertezas-chave em relação a determinados estados da natureza, cuja realização dependesse, em alguma magnitude, da ação política de alguns atores selecionados, sendo eles: governadores, ministro da Justiça, presidente da República, secretários de segurança pública, secretário da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e congressistas. A ambição dos autores é que este livro sirva como uma contribuição para o aprimoramento do planejamento realizado pelo governo federal na área de segurança pública.

Os cenários fictícios montados lidaram com dois vetores de ações: a prevenção social *versus* a repressão qualificada. Nesta análise, podemos dizer que dois cenários dialogam diretamente com o movimento pendular que marcou a miséria do debate em segurança pública até a década de 1990 no Brasil, tão bem descrito por Soares (2000), em que as políticas ora prescreviam a simples repressão (desqualificando a questão social como importante elemento a se considerar), ora enfatizavam unicamente o investimento no social (retirando a importância das organizações policiais). Outros dois cenários, contudo, foram pensados, sendo o primeiro bastante pessimista e o segundo otimista.

No cenário pessimista, a violência endêmica dominaria a nação, diante da desesperança e da inabilidade de políticos e gestores para produzirem ações e programas minimamente razoáveis e efetivos para lidar com a questão da provisão de

3. O método utilizado para a realização da análise foi o modelo-síntese dos métodos de construção de cenários, desenvolvido por Marcial (2011), a partir dos métodos de construção de cenários de Godet (2003), Porter (1992), Schwartz (1996) e Marcial e Grumbach (2008).

segurança pública, que então flutuaria à mercê das dinâmicas criminais e violentas presentes na sociedade.

O cenário otimista enfatiza o caráter multidimensional da criminalidade violenta, que, para ser superada, precisa de recursos e investimentos – financeiros, de capital humano e de técnica. Neste cenário, a ação política compreenderia, por um lado, a necessidade de entender o aparelho repressor não apenas como elemento de manutenção da propriedade e do *status quo* da classe dominante pela criminalização das populações socioeconomicamente desfavorecidas, mas também como uma verdadeira instituição capaz de gerar os incentivos necessários para a coabitação social em que a preservação dos direitos civis do outro seria a tônica. Por outro lado, a prevenção social seria obtida não apenas por meio de políticas genéricas, mas por ações focadas territorialmente nas comunidades mais vulneráveis socioeconomicamente, em especial nas crianças e nos jovens residentes nestas localidades.

A análise desenvolvida no livro enfatiza, ainda, alguns pontos centrais, entre os quais a necessidade de se prover um nível mínimo de racionalidade nas políticas e nas ações para o setor, que imponha como condições necessárias o planejamento e o aprimoramento nos mecanismos de governança. Outro ponto enfatizado diz respeito à necessidade de transcender o embate sectário de ideias e de interesses particularistas, de forma a se construir um pacto federativo em que o governo federal, junto com os governos subnacionais, possa articular e mobilizar a sociedade em torno de um possível futuro mais seguro. A esse respeito, aliás, as análises e as aspirações contidas no livro estão em conformidade com o anunciado em julho de 2015 pelo ministro da Justiça acerca do Pacto para Redução de Homicídios no Brasil, que se encontra em elaboração no momento.

Na atual conjuntura, em que o desafio proposto parece colossal, e as ações emergenciais são múltiplas e de difícil governança, o trabalho em questão pode se configurar como uma relevante contribuição no sentido de se elencarem objetivos estratégicos, com foco em algumas ações que abram caminho para a paz social. Por isso, o livro *Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo* já nasce como leitura obrigatória para estudiosos do tema, operadores e gestores do sistema de segurança pública.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos às pessoas que foram fundamentais para a realização desta obra são feitos enquanto se conta um pouco a evolução histórica do projeto A Segurança Pública no Brasil em 2023: uma Visão Prospectiva.

A ideia do livro surgiu após um curso realizado no Ipea sobre planejamento baseado em cenários prospectivos. O autor, Helder Rogério Sant'Ana Ferreira, foi aluno do curso, idealizador e coordenador do projeto. A outra autora, Elaine Coutinho Marcial, que ministrou o curso, foi a coordenadora metodológica. Juntos, os dois fazem, então, os agradecimentos.

Tão logo surgida a ideia inicial, o projeto conquistou adesões. Primeiro foram os colegas da então Coordenação de Justiça, Cidadania e Segurança Pública. Assim, agradecemos aos membros da equipe, Almir de Oliveira Júnior, Alexandre dos Santos Cunha, então diretor-adjunto da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), e Daniel Ricardo de Castro Cerqueira, diretor da Diest na gestão do presidente Sergei Suarez Dillon Soares (de maio de 2014 a abril de 2015), que entenderam que valeria a pena colocar recursos humanos e financeiros nessa empreitada. Também se somou ao grupo Joana Luiza Oliveira Alencar, da então Coordenação de Estudos e Políticas do Estado e da Democracia.

Assim que aceitou ser coordenadora metodológica do projeto, Elaine Marcial recebeu o apoio de Rodrigo Correa Ramiro e demais colegas da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), na gestão do ministro Marcelo Côrtes Neri, com destaque para a secretária executiva Suzana Dieckmann. Além de nossa coordenadora metodológica, aceitaram tomar parte no projeto os amigos Vanessa Meireles Barreto Chervenski e Antonio Carlos Wosgrau, do recém-formado Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) do Gabinete do ministro. Agradecemos, ainda, aos pesquisadores Andreia de Oliveira Macedo, Cláudio Dantas Monteiro, Tatiana Daré Araújo e Yacine Guellati, que se juntaram à equipe inicial – toda ela, em conjunto, coprodutora do trabalho apresentado neste livro, além de ter revisto e contribuído para a obra.

Mesmo não tendo permanecido na equipe, José Celso Pereira Cardoso Júnior, Ronaldo Coutinho Garcia e Maria Martha de Menezes Cassiolato ajudaram na

elaboração e na definição dos primeiros passos, além de terem participado de algumas oficinas de trabalho. O projeto não teria obtido êxito também sem o apoio das áreas-meio do Ipea, como pelas contribuições da equipe administrativa da Diest, com destaque para Verônica Couto de Araújo Lima, dos colegas da Assessoria de Comunicação e do Editorial do Ipea e, ainda, dos serviços da equipe da Diretoria de Desenvolvimento Institucional e dos colaboradores da área de administração, copa, limpeza e segurança.

A parceria Ipea-SAE/PR também se deu com a organização do seminário Cenários de Segurança Pública, realizado em fevereiro de 2014. Este evento foi importante, entre outras coisas, para o conhecimento de experiências de elaboração de cenários em segurança pública e para se discutir o impacto de novas tecnologias no crime e na segurança privada.

Aproveitamos para agradecer às autoridades que abriram o encontro: Alexandre dos Santos Cunha, então diretor adjunto da Diest; Regina Miki, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Maria Alice Nascimento, diretora-geral do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF); Suzana Dieckmann, secretária executiva da SAE/PR; Oslain Campos Santana, diretor de Combate ao Crime Organizado do Departamento de Polícia Federal (DPF). Também agradecemos aos palestrantes do evento: Major Bilmar Ferreira, da Polícia Militar do Distrito Federal (PM/DF); Juliana Porto, gerente de planejamento da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás; Coronel José Roberto Pereira Damasceno, da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (Segup) do estado do Pará; Joe Weider da Silva, da Brainstorming Assessoria de Planejamento e Informática; e José Eduardo Moreira Bergo, gerente executivo da Diretoria de Gestão da Segurança do Banco do Brasil. Por fim, agradecemos aos participantes que nos brindaram com a sua presença e com contribuições ao debate.

A parceria com o Ministério da Justiça (MJ) foi iniciada com o apoio do nosso colega do Ipea, Fábio de Sá e Silva, ainda no início do projeto. Agradecemos a Clarice Calixto, que acolheu nossa oferta de estudo prospectivo como subsídio para o planejamento do MJ e costurou a participação de membros do ministério nas oficinas de trabalho realizadas durante o projeto. Também precisamos agradecer aos pontos de contato nos órgãos do MJ. Na Senasp, Isabel Figueiredo, Guilherme Leonardi e Marcello Barros de Oliveira. No DPF, João Pinto Rosa e Claudette Trapp. No Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Orlando C. Pamplano Júnior e Clarice Calixto. No DPRF, Stenio Pires, Henrique Fontenelle e Vinícius Moreira. Na Secretaria Nacional Antidrogas (Senad), Luiz Guilherme Paiva. Na Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), o chefe de gabinete Frederico Coutinho. Na Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), Diogo Machado de Carvalho. Na Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), Ricardo de Lins e Horta. Na Secretaria

Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (Sesge), Cristiano Sampaio. Na Secretaria Executiva, Mychelle Sá. Essas pessoas foram fundamentais ao participarem de nossas oficinas e/ou indicarem membros de suas organizações para colaborar com o trabalho. Agradecemos, ainda, a Heloísa Marques Gimenez e Marcio Lopez de Freitas Filho, assessores do ministro da Justiça, que substituíram Clarice Calixto como coordenadores da parceria, pelo MJ. Aproveitamos, por fim, para agradecer a todos os colaboradores do ministério – listados ao final do livro, no apêndice A – que participaram de nossas oficinas e construíram conosco boa parte dos resultados.

A parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) foi construída com a então Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), com a secretária Ester Bemerguy e os então diretores Jorge Abrahão de Castro e Ana Lúcia Starling e seus assessores, Marcio Gimene de Oliveira e Eduardo Bassani. Esta parceria garantiu a importante contribuição dos analistas de planejamento e orçamento Igor Geracy, Eduardo Bassani e Clézio Marcelino de Medeiros nas nossas oficinas. A todos agradecemos.

Ainda agradecemos aos colegas do Ipea, membros da então Coordenação de Justiça, Cidadania e Segurança Pública, da Diest, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) e da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), com destaque para Danilo Coelho, sempre presente e exemplo da forte contribuição dos técnicos da casa – todos elencados no apêndice A.

Agradecemos aos pesquisadores de universidades, lideranças da sociedade civil, operadores do direito e funcionários de empresas que participaram das nossas oficinas, os quais construíram, com a equipe do projeto e os demais colaboradores, as sementes de futuro que permitiram a construção dos cenários exploratórios, trazendo tanto experiência acadêmica quanto profissional aos nossos debates. Muitos deles tiveram que viajar, pernoitar no Rio de Janeiro ou Brasília e contribuir com recursos próprios para sua participação nas oficinas.

Por fim, agradecemos à nova gestão do Ipea, ao presidente Jessé Souza, ao diretor Roberto Dutra Torres Júnior e ao diretor adjunto da Diest, Antônio Lassance, que acolheram e apoiaram a publicação desta obra.

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira e Elaine Coutinho Marcial

INTRODUÇÃO

A segurança pública é uma das áreas de políticas públicas que mais preocupa a sociedade brasileira. Essa política pública é historicamente estruturada sob a responsabilidade principal dos estados e do Distrito Federal, que a realizam fundamentalmente por meio de suas polícias civis e militares, conforme prevê a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), sendo também os principais implementadores das políticas penitenciária e socioeducativa. Anteriormente à CF/1988, o governo federal já possuía o Departamento Penitenciário Nacional e polícias com competências específicas – o Departamento de Polícia Federal (DPF) e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) – e, desde os anos 1990, tem aumentado sua participação. Foram criadas instituições como a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), a Força Nacional de Segurança Pública e o Sistema Penitenciário Federal. Também foram estruturados instrumentos para o financiamento de projetos de outros entes da Federação, como o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Nos últimos anos, foi estruturado, ainda, o Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas. Além disso, todos os planos plurianuais (PPAs) do governo federal desde 2000 contêm programas de segurança pública e execução penal.

Órgãos como a Senasp e o DPF realizaram, nos últimos anos, planejamentos estratégicos institucionais com uso da prospectiva, visando à construção de melhores estratégias de atuação. Poucos, no entanto, foram divulgados e são conhecidos. Em nível estadual, alguns planejamentos estratégicos foram elaborados pelos órgãos de segurança pública com base em cenários prospectivos, tais como os realizados pelas secretarias de segurança pública de Goiás e do Pará e pela Polícia Militar do Distrito Federal (Silva, 2014).

Diante disso, em 2013, o Ipea elaborou um projeto com foco no desenvolvimento de estudo prospectivo para a segurança pública, de forma a contribuir para o planejamento do governo federal nessa área. A realização deste trabalho é importante porque há grandes incertezas quanto ao que pode ocorrer nos próximos anos. Há uma série de aspectos a serem considerados, por exemplo: a redução da proporção da população jovem nas próximas décadas; as altas taxas de criminalidade violenta no Brasil; o contínuo crescimento da taxa de encarceramento;

o crescente mercado de segurança privada; a permanente corrupção de agentes do Estado; as possíveis mudanças nas legislações penais, processuais penais e de execução penal; o processo de integração das políticas públicas de segurança pública com outras políticas; as principais apostas dos governos federal, estaduais e municipais nas políticas públicas de segurança; a cobertura da mídia sobre crime e justiça criminal; o dissenso político sobre as reformas das legislações.

A importância da prospectiva para o planejamento estratégico (e a gestão) pode ser percebida em obras de diferentes atores. Matus (1996, p. 247), por exemplo, critica o planejamento tradicional por só trabalhar com um cenário futuro: "a ideia primitiva do planejamento tradicional, que conduz a uma só variante, expressa no voluntarismo de uma só trajetória, deve ser abandonada por ser tosca e ineficaz". Já Godet e Durance (2011, p. XVII) destacam que certos atores constroem o futuro: "o futuro não está escrito, no essencial, mas é antes para ser construído pelos atores mais bem colocados e determinados a bater-se pela vitória dos seus projetos". Dessa forma, a construção de cenários pode ajudar "a prever as opções de ação pertinentes ao cumprimento de uma situação objetivo" (Matus, 1996, p. 248).

No processo de elaboração do projeto, foi estabelecida uma parceria com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) para a prestação de apoio metodológico. A assessoria do ministro da Justiça foi procurada e ficou estabelecido o apoio e a participação de representantes do Ministério da Justiça (MJ) durante a realização do trabalho, de modo a facilitar a apropriação dos resultados do trabalho pelo governo federal e agregar conhecimentos dos executores da política de segurança pública. O acordo estabeleceu que os cenários exploratórios seriam apresentados no início de 2015 ao MJ. Também foi envolvida a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), responsável por conduzir a elaboração dos PPAs. Ficou, então, acertada a participação de técnicos da SPI em oficinas realizadas no âmbito do projeto. Assim, os resultados foram fruto do trabalho das equipes do Ipea e da SAE/PR e também dos esforços de colaboradores do Ipea, do MJ, do MP, bem como de pesquisadores e especialistas nas áreas de segurança e de planejamento estratégico, que participaram das diversas oficinas de trabalho que ocorreram ao longo do projeto.

A justificativa do projeto A Segurança Pública no Brasil em 2023: uma Visão Prospectiva é a possibilidade de contribuir para o aperfeiçoamento do planejamento realizado pelo governo federal na área de segurança pública. Também se justifica em função da existência de grandes incertezas para o planejamento da política quanto ao que pode ocorrer nos próximos anos, tendo em vista a ação dos atores ou mesmo as mudanças tecnológicas, o que dificulta a formulação de estratégias vencedoras no âmbito da segurança pública no Brasil. Além disso, devem ser consideradas,

ainda, a multiplicidade de atores envolvidos e a existência de uma diversidade de questões tanto internas quanto externas ao sistema de segurança que não fazem parte do âmbito de atuação do MJ.

O objetivo deste projeto de pesquisa, portanto, foi contribuir, por meio da construção e análise de cenários prospectivos, com o planejamento do governo federal na área de segurança pública. Além disso, teve como objeto adicional a apresentação de um método de planejamento com base em cenários que possa ser utilizado para outros temas relacionados a políticas públicas.

Este livro está estruturado em três capítulos após esta introdução, na qual foram apresentados o contexto, as justificativas e os objetivos do estudo. São descritos, no capítulo 1, o método utilizado e o processo de trabalho. Os principais resultados são apresentados e debatidos no capítulo 2. O capítulo 3 apresenta as considerações finais e as recomendações ao MJ. Por fim, há dois apêndices. O primeiro traz a lista de participantes nas oficinas realizadas ao longo do projeto. O segundo contém a matriz de análise morfológica com a decomposição das incertezas em vários elementos, identificando-se as várias formas e valores que estes podem assumir no horizonte temporal em estudo.

CAPÍTULO 1

MÉTODO E DESCRIÇÃO DE SUA APLICAÇÃO

1 INTRODUÇÃO

Como o futuro não existe, está por ser construído, os estudos prospectivos demandam a utilização de metodologia robusta que integre ciência e arte, criatividade ao lidar com dados e informações sobre o passado e o presente de forma a contribuir com o entendimento tanto dos acontecimentos já transcorridos quanto dos atuais, para que seja possível construir visões de futuro consistentes, plausíveis e desejadas. Assim, neste capítulo descreve-se a metodologia utilizada neste trabalho de cenarização.

2 CENÁRIOS PROSPECTIVOS

O Ipea, em parceria com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e com o apoio do Ministério da Justiça (MJ) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), iniciou, em janeiro de 2014, um processo de construção de cenários para a segurança pública no Brasil, com o objetivo de apoiar a formulação de políticas e estratégias vencedoras à luz dos possíveis futuros que hoje se apresentam. Para isso, foi utilizada a metodologia prospectiva, aplicando-se os passos do modelo síntese – definido por Marcial (2011) – como orientador para a construção dos cenários para a segurança pública no Brasil em 2023.

O filósofo francês Gastón Berger foi o primeiro a empregar a palavra prospectiva para definir a atitude que se deve adotar no processo de elaboração dos planejamentos de Estado, em 1957. Era necessário, segundo ele, olhar horizontes distantes, mas sempre de forma ampla e se preocupando com as interações entre as variáveis e os atores. Era preciso um olhar aprofundado que encontrasse os fatores e as tendências realmente importantes, e, também, arriscar, pois as visões de horizontes distantes poderiam provocar mudanças de planos. Por fim, era necessário levar sempre em conta o gênero humano, grande agente capaz de modificar o futuro (Marcial e Grumbach, 2008).

Berger passa a usar o termo prospectiva, pois a palavra previsão, até então mais usada, havia sido impregnada pelo sentido de profecia. Sendo assim, a prospectiva

parte do pressuposto que o futuro é múltiplo e incerto, e está nas mãos do ser humano a capacidade de construí-lo.

A ideia de prospectiva baseia-se no tripé: antecipação, ação e apropriação. Antecipa-se para compreenderem-se as possibilidades de futuro. O objetivo dessa antecipação é construir estratégias vencedoras, ou seja, que resultem em ações concretas, envolvendo o ator na apropriação do conhecimento gerado. Por meio dessa apropriação é que se desenvolve a capacidade de adaptação, mesmo quando, durante o curso, depara-se com o inusitado (Godet, 2003; Marcial e Grumbach, 2008).

Durante a década de 1950, ao realizar estudos prospectivos, a Rand Corporation[1] passou a utilizar o termo "cenário", influenciada pelo grande avanço da indústria cinematográfica na época. O objetivo era retirar a visão de que se estava descrevendo o que iria acontecer, e, sim, apresentando possibilidades de futuro para que os estrategistas pudessem decidir melhor em qual estratégia deveriam investir, adotando sempre a postura de construção do futuro desejado.

Em 1996, Michel Godet definiu um cenário como sendo o "conjunto formado pela descrição, de forma coerente, de uma situação futura e do encaminhamento dos acontecimentos que permitam passar da situação de origem à situação futura" (Godet, 1987, p. 70). Todo cenário é composto por um título, que facilite sua comunicação; uma filosofia ou ideia-força, que deve ser sintetizada em seu título; e é descrito na forma de uma trajetória composta por cenas, em que estão descritos os comportamentos dos principais atores e variáveis que formam o seu enredo.

Os cenários são histórias a respeito do futuro, não sendo a realidade futura, mas um meio de representá-la. Para redigi-los, o escritor se posiciona no final do horizonte temporal e conta uma história, descrevendo por que os acontecimentos ocorreram daquela maneira e destacando o papel de cada ator nesse enredo. Durante a descrição de seu enredo, cada cenário completo deve manter consistência e coerência entre os diversos acontecimentos descritos.

Há basicamente três tipos de cenários: os exploratórios, o normativo e o alvo. Os cenários exploratórios representam aqueles gerados pela aplicação de um método que tem como objetivo explorar as possibilidades de futuro à luz do estudo prospectivo. O cenário normativo representa o cenário desejado, aquele que a organização gostaria que acontecesse. Já o cenário alvo é construído tomando como base o cenário desejado, a análise dos cenários exploratórios e as possíveis parcerias estratégicas que podem ser firmadas com atores-chave. Nesse cenário é descrita a estratégia pretendida no horizonte temporal determinado que mais se aproxime do cenário desejado em relação às possibilidades de futuro descritas pelos cenários exploratórios.

1. Rand – Research and Development. Disponível em: <http://www.rand.org/>. Acesso em: 15 abr. 2015.

Apesar de ser um trabalho criativo, há diversos métodos consagrados na literatura sobre o assunto que auxiliam no processo de construção de cenários. Em geral, possuem como suporte a atitude prospectiva, são construídos múltiplos cenários e têm os atores como elementos-chave, pois somente eles são capazes de fazer com que as variáveis mudem de comportamento, criando rupturas e alterando o curso dos acontecimentos.

Logo, esses métodos são semelhantes entre si. A diferença básica existente entre eles está na forma como conduzem o processo de construção de cenários, ou seja, nas ferramentas da prospectiva que utilizam em cada etapa.

Mesmo sendo um processo criativo, que descreve algo que ainda não existe, o futuro, o processo de construção de cenários baseia-se na identificação de fatos ou sinais ligados ao futuro que são encontrados no passado e no presente, os quais são chamados de "sementes de futuro". Há diversos tipos de sementes de futuro; no caso específico deste estudo, trabalhou-se com as seguintes: tendências de peso, incertezas e estratégia dos atores.

A tendência de peso[2] refere-se àquele "evento cuja perspectiva de direção e sentido é suficientemente consolidada e visível para se admitir sua permanência no período futuro considerado" (Marcial, 2011, p. 88). Representam movimentos bastante prováveis de um ator ou variável dentro do horizonte temporal do estudo e, em geral, são redigidas descrevendo seu movimento.

As incertezas, por sua vez, são variáveis das quais não se sabe qual será o comportamento futuro. Muitas vezes se apresentam como sinais ínfimos, pouco percebidos, mas imensos em potencialidades. Representam um mundo de possibilidades no futuro.

Por fim, os atores representam aqueles agentes de mudança. São pessoas ou instituições capazes de modificar o curso dos acontecimentos por meio de sua estratégia. Logo, se torna importante conhecê-los e também seus objetivos e estratégias, declaradas ou não, suas ações, seus projetos e suas parcerias em andamento, bem como os desafios e os constrangimentos atuais com os quais se deparam (Marcial, 2011).

É importante ressaltar que os cenários não são um fim em si mesmos; são um instrumento de gestão, que apoiam tanto o processo decisório quanto o planejamento, e, por meio do monitoramento de suas variáveis e dos atores, sinalizam com antecedência a necessidade de serem feitos ajustes ou mesmo revistas as estratégias pretendida e deliberada.

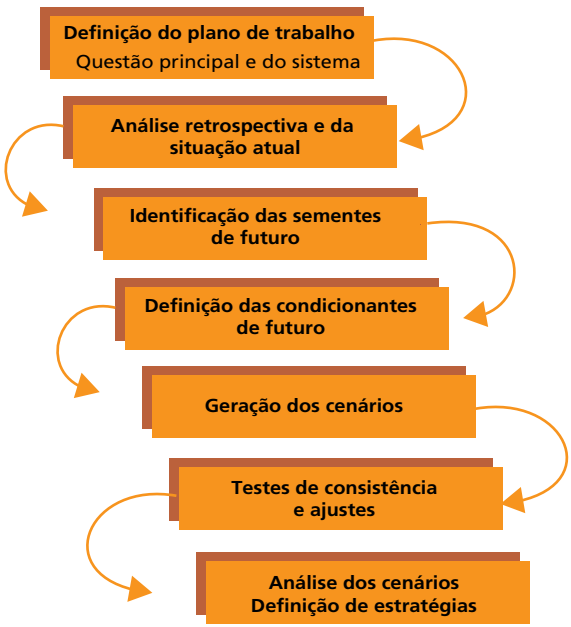
2. A partir de agora, no texto, serão chamadas apenas de tendências.

Para a construção de bons cenários, portanto, é necessário conhecer a atitude prospectiva e os métodos de construção de cenários, conhecer as "ferramentas" da prospectiva, coletar e produzir boas informações e, por fim, utilizar adequadamente os cenários construídos.

3 O MODELO SÍNTESE

O método utilizado para a realização do projeto é o Modelo Síntese dos Métodos de Construção de Cenários. Este modelo foi construído por Marcial (2011), a partir dos métodos de construção de cenários de Porter (1992), Schwartz (1996), Godet (2003) e Grumbach (Marcial e Grumbach, 2008). Assim, os cenários exploratórios para a segurança pública no Brasil foram construídos seguindo-se as sete etapas descritas na figura 1.

FIGURA 1
Modelo síntese



Fonte: Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e SAE/PR, adaptado de Marcial (2011).

3.1 Etapa 1 – definição do plano de trabalho

A elaboração do plano de trabalho é a primeira fase do processo. Está presente em qualquer estudo prospectivo, pois tem a função de delimitar o escopo do trabalho. É composta pela definição da questão principal e do sistema de cenarização.

A questão principal refere-se a uma questão estratégica que motivou a construção dos cenários. É uma pergunta em relação ao futuro que tem como objetivo dar foco específico ou aprofundado aos cenários (Marcial, 2011).

Já o sistema de cenarização é formado pela definição do horizonte temporal, do lugar, do foco ou objeto e objetivo de cenarização (Marcial e Grumbach, 2008, p. 92). Tem como objetivo orientar todo o trabalho a ser realizado. Desse modo, para facilitar a condução das etapas seguintes, a questão principal deve ser decomposta em aspectos fundamentais para o trabalho.

No caso do estudo prospectivo sobre segurança pública, foram realizadas quatro oficinas de trabalho, três em Brasília e uma no Rio de Janeiro. A primeira ocorreu em Brasília, em janeiro de 2014, com a participação apenas das equipes de servidores do Ipea e da SAE/PR. Seu objetivo foi a definição do plano de trabalho, da questão principal e do sistema de cenarização. A técnica de *brainstorming*[3] foi utilizada para a construção dessa primeira fase.

Também nessa primeira oficina de trabalho foi realizado um *brainstorming* com os participantes para a definição de aspectos fundamentais e a construção de uma lista de especialistas externos para cada um desses itens.

Dada a sua dimensão, a questão principal foi dividida em quatorze temas para facilitar a elaboração da lista de convidados. Os temas priorizados foram: ilícitos transnacionais, crime organizado, política de execução penal, gestão e política de segurança pública, desenvolvimento econômico social e urbano, segurança privada, inovações tecnológicas, demografia, percepção da população sobre criminalidade, gestão da informação, legislação penal, cidade e criminalidade urbana e persecução penal.

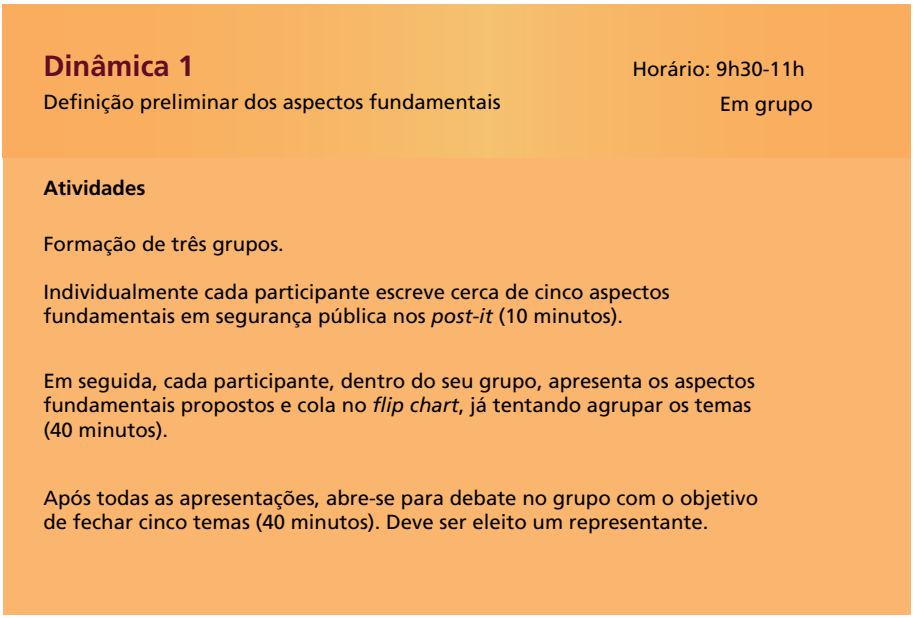
A lista de convidados para as oficinas seguintes foi elaborada com base nesses temas e foi formada, sobretudo, por pesquisadores na área de segurança pública em várias disciplinas – sociologia, antropologia, ciência política, direito, geografia, economia, estatística, entre outras –, além de técnicos e gestores do governo federal.

Em seguida, foram realizadas duas oficinas, uma no Rio de Janeiro e outra em Brasília. Ambas tiveram como objetivo definir os aspectos fundamentais relacionados à questão principal e a lista de especialistas. Além das equipes que haviam participado da primeira oficina, também participaram servidores do MJ e do MP, bem como pesquisadores de diversas universidades e centros de pesquisa brasileiros.[4]

3. Segundo Marcial (2011, p. 247): "é um processo de trabalho em grupo que tem por finalidade a geração de ideias, ligadas a um assunto ou problema, a partir de procedimentos e regras estabelecidas".
4. No apêndice A deste livro pode ser consultada a lista de participantes em cada uma das oficinas.

A oficina, em cada localidade, teve duração de um dia, e a técnica utilizada foi a de *brainstorming*. Formaram-se grupos e, na parte da manhã, cada participante, individualmente, pôde indicar até cinco aspectos fundamentais ligados à questão principal e ao sistema de cenarização apresentados. Em seguida, os participantes apresentavam, no grupo, os aspectos fundamentais propostos já tentando agrupar os temas semelhantes. Após todas as apresentações, iniciava-se um debate com o objetivo de obter até cinco aspectos fundamentais por grupo. Os participantes foram divididos e orientados conforme a figura 2.

FIGURA 2
Oficina de definição de aspectos fundamentais – dinâmica 1



Fonte: Diest/Ipea e SAE/PR.

Na parte da tarde, cada grupo apresentava a sua proposta de cinco aspectos fundamentais e defendia seu ponto de vista. Ao final das apresentações, foram agrupados os aspectos fundamentais correlatos e, com base na análise em plenária desse levantamento, os aspectos fundamentais foram priorizados e definidos.

Também em plenária, com a técnica do *brainstorming*, foram elaboradas listas de especialistas a serem convidados para tratar de cada aspecto. Havia pesquisadores, lideranças da sociedade civil e de associações de profissionais do sistema de justiça

criminal, juristas, jornalistas, policiais, juízes, gestores na área de segurança pública do MJ e dos estados, entre outros. Por fim, com a mesma técnica, foi montada uma lista de atores na área de segurança pública.

A terceira oficina foi realizada no Rio de Janeiro, com especialistas externos e outros colaboradores do Ipea, utilizando dinâmica igual à da oficina anterior.

Uma última oficina foi realizada em Brasília, em fevereiro de 2014, somente com a participação dos servidores da SAE/PR e do Ipea, com o objetivo de definir os aspectos fundamentais ligados à questão principal que seriam foco do trabalho, com base nos resultados das últimas duas oficinas. A técnica de agrupamento por similaridade e integração foi utilizada para a proposição dos aspectos fundamentais utilizados nas próximas fases do estudo prospectivo. Foram definidos sete aspectos fundamentais: sistema de justiça criminal, políticas de segurança pública, macro e microdeterminantes da violência, sensação de segurança, política de drogas, crime organizado e mercado e segurança pública. Foram ainda selecionados entre dez e vinte nomes de especialistas a serem convidados para trabalharem em cada um desses temas. Nessa seleção, prevaleceram nomes de pesquisadores mais conhecidos da área de segurança pública.

3.2 Etapa 2 – análise retrospectiva e da situação atual e identificação das sementes de futuro

Duas fases, previstas no modelo síntese, foram tratadas juntas no projeto: *análise retrospectiva e da situação atual* e *identificação das sementes de futuro*. Segundo a metodologia, para a análise retrospectiva é realizado um resgate histórico de acontecimentos até o presente, relacionados à questão principal e ao sistema de cenarização. Nesse momento são realizadas a coleta de dados e a análise do comportamento histórico e atual das principais variáveis e dos atores que fazem parte do sistema de cenarização.

Para a identificação dessas variáveis e desses atores, foram realizadas sete oficinas. Cada uma tratou de um aspecto fundamental e tinha como objetivo identificar as principais variáveis e os atores relacionados ao tema para facilitar a realização da análise retrospectiva e da situação atual. Em outras palavras, estas oficinas também contribuíram com informações para a identificação das sementes de futuro, pois buscavam, por meio de processos criativos, identificar as principais variáveis já na forma de tendências, incertezas e estratégia de atores.[5]

As oficinas ocorreram simultaneamente em Brasília e no Rio de Janeiro, com comunicação via videoconferência. Participaram dessas oficinas as equipes

5. Estratégia dos atores se refere "à descrição e análise dos objetivos estratégicos, projetos e planos de atores que influenciam o curso dos acontecimentos e geram eventos futuros" (Marcial, 2011, p. 98).

de servidores do Ipea, da SAE/PR, do MJ, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP), bem como especialistas externos[6] (quase todos os pesquisadores em segurança pública). Essas oficinas ocorreram no período de março a junho de 2014 e tiveram como objetivo levantar as principais sementes de futuro.

Anteriormente a cada oficina, a equipe do Ipea elaborou uma lista inicial de tendências, incertezas e atores para cada um dos sete aspectos fundamentais. Essas listas foram discutidas pelas equipes do Ipea e da SAE/PR e utilizadas por seus membros na indicação de incertezas e tendências e também para a indicação de uma lista inicial de atores para o trabalho na oficina.

Nas oficinas, com duração de um dia, conforme o método aplicado, eram formados três grupos (dois em Brasília e um no Rio de Janeiro). Um grupo ficava responsável por definir até dez tendências; o outro, por identificar até dez incertezas; e outro ainda, por apreciar a lista prévia de atores e consolidar uma lista final, bem como identificar quais seriam as ações e projetos, parcerias estratégicas e desafios e constrangimentos desses atores.

Nos grupos de tendência e incerteza, cada participante, individualmente, pôde indicar até cinco elementos ligados à questão principal e ao sistema de cenarização apresentados. Após todas as apresentações, iniciava-se o debate no grupo, com o objetivo de obter até dez elementos. Já no grupo de atores, debatia-se a lista prévia de atores, definia-se uma nova lista e cada participante ficava responsável por descrever ações e projetos, parcerias estratégicas e desafios e constrangimentos de um ou mais atores.

Na parte da tarde, cada grupo apresentava seus resultados em plenária e revisava-se cada semente proposta inicialmente até formar uma lista de cada uma delas.

Após a conclusão dessas sete oficinas, foi realizada uma outra, com a participação das equipes do Ipea e da SAE/PR e colaboradores do MJ e da SPI, para revisar as sementes, tendo algumas sido fundidas e outras reelaboradas. Também foi realizada uma primeira tentativa de priorização das tendências e incertezas encontradas.

A partir de todo esse material foi elaborado um texto de análise retrospectiva e da situação atual que passou em revista essas sementes de futuro, destacando tendências, incertezas e atores. No final, o texto foi estruturado em nove megatendências.[7]

6. A lista de indicados nunca correspondeu à de participantes. Houve dificuldades em obter contatos dos indicados, ter retorno dos convites realizados, conseguir que a data da oficina fosse compatível com a agenda do convidado e conseguir resolver as questões burocráticas para as viagens de colaboradores para o Rio de Janeiro ou Brasília, onde as oficinas eram realizadas. Para efetuar os convites, foi pedido apoio ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública e ao MJ para obter os contatos. Também foram realizadas pesquisas na internet e acessada a Plataforma Lattes, quando faltavam nomes para participar das oficinas. Mesmo assim, a meta de oito especialistas externos por oficina não foi atingida.

7. Megatendência, grandes forças que movimentavam o sistema de cenarização.

Também procurou-se identificar no texto fundamentos para justificar as tendências e incertezas com base em artigos científicos, notícias, relatórios, documentos e informações obtidas em *sites* governamentais. Dessa forma, em alguns casos, tendências e incertezas foram alteradas, substituídas, retiradas ou incluídas.

Esse trabalho de coleta de informações e redação foi elaborado por representantes do Ipea sob a supervisão e avaliação da SAE/PR, tendo sido realizado nos meses de junho a agosto de 2014; e foi encaminhado para todos os participantes das oficinas para que pudessem conhecer os resultados e fazer sugestões.

Foi realizada ainda mais uma oficina entre a equipe do Ipea e a da SAE/PR e os colaboradores da SPI e do MJ, após envio do texto *Análise retrospectiva e da situação atual* a todos os convidados. Nesta oficina, foram mostradas as tendências, incertezas e atores selecionados até aquele momento. Durante a apresentação foi realizada discussão que levou a alteração, substituição, retirada e inclusão de tendências, incertezas e atores.

3.3 Etapa 3 – definição das condicionantes de futuro

O objetivo dessa fase foi identificar as variáveis mais importantes para a descrição da lógica dos cenários e quais os atores-chave nesse processo. As variáveis extraídas da lista de incertezas são aquelas capazes de condicionar os possíveis futuros. Em geral, são variáveis independentes entre si, com alto grau de incerteza em relação ao presente, de grande importância para a questão principal e com capacidade de movimentar todo o sistema de cenarização.

Foram aplicados dois métodos para a identificação das incertezas-chave, ambos com a utilização simultânea de um instrumento inspirado no método Delphi.[8] Primeiro, foi construída a matriz de incerteza *versus* importância com todas as incertezas – metodologia definida por Schwartz (1996). Em uma oficina sob a coordenação da equipe da SAE/PR, os participantes (equipe Ipea e colaboradores do MJ e da SPI), individualmente, deram notas de zero a cinco para a importância e para a incerteza, ante a questão principal, de cada uma das incertezas selecionadas. Foram então calculados a mediana e o desvio-padrão das notas. Essa informação foi repassada aos participantes e, para as incertezas em que o desvio-padrão foi maior do que um, eles puderam alterar ou não sua pontuação anterior. Depois, com as novas notas, calculou-se novamente cada uma das medianas, formando a pontuação utilizada para a construção da figura incerteza *versus* importância (figura 2 do capítulo 2 deste livro).

8. Segundo Marcial (2011, p. 254): "metodologia que busca a convergência de opiniões por meio de consultas interativas a especialistas (...)".

Na mesma oficina, os participantes receberam a matriz motricidade e dependência para preenchimento seguindo a mesma dinâmica utilizada para o preenchimento da matriz de incerteza *versus* importância. Ela serve para identificar a relação existente entre as variáveis incertas. Como resultado, classificam-se as variáveis em quatro tipos: *i)* explicativas, que possuem alta motricidade e baixa dependência em relação às demais variáveis, sendo que o comportamento do sistema depende do comportamento dessas variáveis; *ii)* de ligação, são variáveis que possuem alta motricidade e alta dependência em relação às demais variáveis e, por isso, são altamente instáveis; *iii)* de resultado, que possuem alta dependência e baixa motricidade, cujo comportamento é determinado pelas demais variáveis; e *iv)* as autônomas, com baixa motricidade e baixa dependência que devem ser retiradas do sistema de sinalização, pois pouco influenciam ou são influenciadas pelo sistema. Essa matriz foi utilizada para construir uma primeira versão da figura motricidade e dependência (figura 3 do capítulo 2 deste livro).

Em nova oficina, com a equipe do Ipea e a da SAE/PR e colaboradores do MJ e da SPI, foram comparados os resultados dos gráficos de incerteza e importância e de motricidade e dependência. Como poucas incertezas mais importantes e incertas da primeira matriz correspondiam às mais motrizes e menos dependentes da segunda matriz, procedeu-se a uma revisão das notas atribuídas a uma parte das incertezas da matriz motricidade e dependência.[9] Após essa revisão, chegou-se a oito incertezas-chave.

De posse da lista de oito incertezas-chave, partiu-se para definir quais seriam os atores mais motrizes e suas estratégias. Para tanto, listaram-se todos os atores identificados na etapa anterior e aplicou-se a ferramenta da prospectiva que determina a motricidade de cada ator e possibilita a identificação do seu grau de influência em relação às incertezas-chave – método descrito por Godet (2003).

Também foi utilizado um exercício inspirado no método Delphi para a identificação desses atores com maior capacidade de mover as incertezas-chave. Para tanto, aos participantes dessa oficina, foi solicitado, por *e-mail*, que preenchessem uma matriz incertezas-chave *versus* atores, dando individualmente nota de zero a cinco na capacidade dos atores já identificados em impactar cada uma dessas incertezas. Com o processamento dos resultados, calcularam-se a mediana e o desvio-padrão. Esses resultados foram reencaminhados a esse grupo por *e-mail*. Quase todos fizeram alterações em algumas notas e, com os novos resultados, selecionaram-se os principais atores a partir da soma das medianas.

9. Essa revisão foi muito importante, pois alguns participantes não haviam compreendido claramente que a nota a ser conferida era sobre o impacto de uma incerteza sobre outra e não sobre se o impacto era suficiente para causar a ocorrência ou não da incerteza.

É importante lembrar que os atores se movimentam no ambiente com o objetivo de atingirem suas estratégias, e esse movimento é um dos principais construtores do futuro. Sendo assim, é necessária a identificação da estratégia de cada ator em relação às incertezas-chave. Os atores, entretanto, podem encontrar apoio ou resistência no ambiente provocada por outros atores que, muitas vezes, possuem estratégias conflitantes. Esses constrangimentos dificultam a realização de suas estratégias. É necessária também, portanto, a análise desse confronto, por meio do cruzamento das estratégias de cada ator, formando o quadro "estratégia dos atores", cuja análise sinaliza os possíveis movimentos futuros, fruto deste confronto.

Para a compreensão desse confronto e identificação da convergência e divergência de estratégias entre cada ator, relativamente a certo número de desafios e de objetivos associados, foram avaliadas as seguintes questões:

- ações e projetos atuais;
- parcerias atuais; e
- desafios e constrangimentos atuais.

Em seguida, construiu-se a matriz de estratégia dos atores, conforme modelo descrito na figura 3.

FIGURA 3
Matriz de estratégia dos atores

	A1	A3	A4
A1	**Objetivos Problemas Meio**	Ações que visam à realização do seu projeto, considerando a atuação do ator 3	Ações que visam à realização do seu projeto, considerando a atuação do ator 4
A3	Ações que visam à realização do seu projeto, considerando a atuação do ator 1	**Objetivos Problemas Meio**	Ações que visam à realização do seu projeto, considerando a atuação do ator 4
A4	Ações que visam à realização do seu projeto, considerando a atuação do ator 1	Ações que visam à realização do seu projeto, considerando a atuação do ator 3	**Objetivos Problemas Meio**

Fonte: Marcial (2011).

Sendo assim, definida a lista de atores mais motrizes, procede-se à construção da matriz ator *versus* ator para ajudar a identificar estratégias, possíveis embates e parcerias. Foram elaboradas suposições de quais seriam os objetivos estratégicos e possíveis embates e parcerias entre os atores, em relação às incertezas-chave identificadas, com base em análises de documentos (plano de governo, documentos institucionais, notícias etc.).

3.4 Etapa 4 – geração dos cenários

O principal objetivo dessa etapa foi a redação dos cenários exploratórios que visam à exploração das possibilidades de futuro relacionadas à questão principal de cenarização. Cabe destacar que cada cenário exploratório construído deve ser capaz de iluminar nossas escolhas futuras. Nesse momento, também foi definido o formato que cada cenário iria ter.

Os cenários exploratórios foram construídos utilizando-se um processo criativo e de escolhas com o uso da lista das incertezas-chave que deram origem à lógica dos cenários e à descrição da filosofia de cada cenário exploratório. Há vários métodos para a geração dos cenários. Segundo Marcial (2011), os mais utilizados para a definição da lógica e da filosofia de cada cenário são a construção de eixos ortogonais[10] e análise morfológica.[11] Com isso, são construídas as histórias de cada cenário. O curso dos acontecimentos deve seguir uma sequência lógica da situação atual até a futura e representar o resultado das ações, parcerias e confrontos entre os principais atores identificados.

Em duas reuniões, as equipes do Ipea e da SAE/PR definiram quatro cenários e suas filosofias, utilizando o método de eixos ortogonais, em *brainstorming*, tomando como base as incertezas-chave. Também foi realizada a análise morfológica dessas incertezas, seguindo a filosofia de cada um deles.

Após a conclusão dessas etapas, parte do grupo do Ipea, sob a coordenação metodológica da SAE/PR, realizou a análise morfológica de outras incertezas (também motrizes,[12] ou seja, as de ligação e as de resultado), construiu as filosofias dos cenários e os redigiu.

Durante a redação de cada cenário, as tendências foram recuperadas e o desenrolar de cada cena foi redigido considerando a atuação dos atores em relação a suas estratégias e seus constrangimentos. A redação foi no formato de histórias fictícias, relatando fatos já ocorridos e mostrando como cada ator fez com que as variáveis se modificassem em cada um dos cenários.

Nessa etapa, deveriam ter sido construídos os cenários desejados e alvo. Entretanto, como representam, respectivamente, os desejos e a estratégia do tomador de decisão, no caso do formulador estratégico do MJ, esses cenários não

10. Eixo ortogonal é, segundo Marcial (2011, p. 249), "o método utilizado pela GBN [Global Business Network] para auxiliar na definição da lógica dos cenários e, por conseguinte, na geração de cenários. Representa graficamente as incertezas críticas identificadas em eixo que forma um ângulo reto, representando a total independência entre essas incertezas críticas".

11. A análise morfológica é, segundo Marcial (2011, p. 245-246), a "decomposição de uma variável em vários elementos, identificando-se as várias formas e valores que estes podem assumir no horizonte temporal em estudo".

12. Para a geração dos cenários, foram trabalhadas algumas incertezas que eram também mais motrizes e menos dependentes, embora não tanto quanto as oito incertezas-chave.

foram construídos. Cabe destacar que, de posse dos cenários exploratórios, esses cenários podem ser construídos a qualquer momento dentro do horizonte temporal.

3.5 Etapa 5 – teste de consistência e ajustes

O objetivo dessa etapa foi assegurar a coerência dos enredos nas diferentes imagens a respeito do futuro construídas. Buscou-se verificar, principalmente, se em cada história fictícia havia alguma variável ou ator se comportando de forma não coerente ou não consistente com a lógica de cada cenário, bem como se cada cenário como um todo seria possível, plausível, coerente e consistente.

De posse dos cenários descritos, foi realizada uma nova oficina em Brasília com videoconferência para o Ipea/RJ, para a execução dos testes de consistência e ajustes. Para tanto, participaram as equipes do Ipea, da SAE/PR, do MJ e da SPI/MP.

Nessa oficina, os participantes foram divididos em quatro grupos, cada um responsável por analisar um cenário. Cada participante recebeu uma ficha com a proposição apresentada a seguir.

Considerando a filosofia e o horizonte temporal de cada cenário, verificar:

- O enredo é possível/passível de ocorrência?
- As relações de causa e efeito são possíveis? Estão corretas?
- Os atores citados são os responsáveis pelos resultados descritos?
- Está clara a atuação desses atores e as relações entre eles?
- As rupturas descritas são possíveis de ocorrerem dentro do enredo escrito?

Após esse momento individual, houve um debate nos grupos. Depois, os insumos gerados na oficina foram utilizados para a revisão dos cenários.

3.6 Etapa 6 – análise dos cenários e geração de estratégia

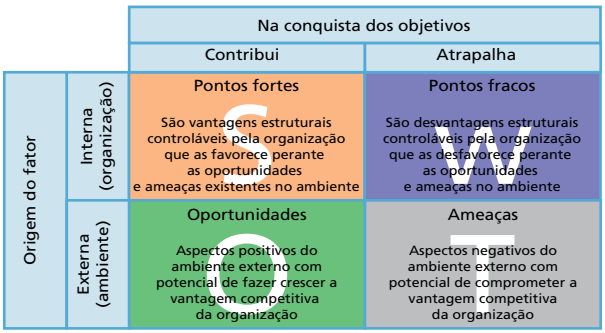
Como se tratava de um trabalho realizado pelo Ipea e pela SAE/PR para gerar subsídios ao processo de planejamento do MJ, essa etapa se ateve à realização de uma análise Swot,[13] visando à identificação de objetivos estratégicos.

Avaliaram-se todos os cenários construídos para identificar, em cada um deles, de que forma tanto as forças do ambiente interno (MJ) quanto as do externo podem facilitar ou dificultar a conquista dos objetivos. Assim, a matriz Swot permitiu avaliar, de forma integrada, a ação dessas forças, cruzando-se as do ambiente externo com

13 . Swot – acrônimo em inglês de forças (*strengths*), fraquezas (*weaknesses*), oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*). "Método de cruzamento das forças do ambiente externo (ameaças, oportunidades) com as forças do ambiente interno (pontos fortes e fracos) com o objetivo de identificar, por meio de construção de uma matriz, as ações/objetivos estratégicos a serem desenvolvidos por uma organização" (Marcial, 2011, p. 246).

as do ambiente interno para a identificação dos objetivos estratégicos, conforme mostra a figura 4.

FIGURA 4
Matriz Swot



Fonte: Marcial (2011).
Elaboração dos autores.

Ao dispor dos mesmos quatro grupos da oficina realizada para se fazer os testes de consistência, realizou-se o início da construção da matriz Swot, em nova oficina. Destaca-se que, para a identificação dos elementos da matriz Swot, cada grupo trabalhou com um dos cenários construídos para a extração dessas informações. Depois, em plenária, as propostas de todos os grupos foram reunidas, discutidas e revisadas, obtendo-se uma lista final de ameaças, oportunidades, pontos fracos e fortes.

Para se obter os objetivos estratégicos, os participantes foram divididos em quatro novos grupos. Um grupo analisou oportunidades e pontos fracos; outro, oportunidades e pontos fortes; o terceiro, ameaças e pontos fortes; e o último, ameaças e pontos fracos, considerando os cenários propostos. Posteriormente, em plenária, as propostas de todos os grupos foram discutidas e revisadas, obtendo-se, assim, doze objetivos estratégicos.

4 DADOS GERAIS DO PROJETO

O projeto teve duração de quinze meses. Durante a execução das seis etapas da metodologia foram realizadas dezessete oficinas (tabela 1). Cento e vinte e duas pessoas participaram dessas oficinas, conforme descrito, por categoria, na tabela 2. A lista contendo os nomes desses participantes encontra-se no apêndice A deste livro.

TABELA 1
Total de oficinas por etapas

Total de oficinas por etapas	Quantidade
Etapa 1	4
Etapa 2	9
Etapa 3	2
Etapa 4	0
Etapa 5	1
Etapa 6	1
Total	**17**

Fonte: Diest/Ipea e SAE/PR.

TABELA 2
Total de participantes por categoria

Participantes	Quantidade de participantes
Equipe Ipea	9
Equipe SAE/PR	3
MJ	41
SPI/MP	3
Especialistas externos	49
Especialistas Ipea	17
Total	**122**

Fonte: Diest/Ipea e SAE/PR.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS METODOLÓGICAS

Nestas considerações, serão destacadas, de um lado, as limitações do trabalho e, de outro, as inovações.

Para a realização deste estudo, houve importante participação de colaboradores do MJ, o que gera aprendizado organizacional por meio da apropriação do conhecimento construído. Além disso, as imagens de futuro criadas contribuem direta ou indiretamente com a melhoria do processo decisório. Não foram construídos, contudo, nem o cenário desejado nem o alvo, pois, para ser útil, são necessárias uma demanda explícita e a participação intensiva do formulador estratégico. Por se tratar de uma oferta e não de uma demanda do MJ, sua capacidade de ser utilizado efetivamente como instrumento de planejamento é reduzida, mesmo com o encaminhamento de todos os seus resultados para o MJ. De qualquer forma, com base nos resultados deste trabalho, essas atividades podem ser desempenhadas a qualquer tempo, dentro do período de vigência dos cenários, desde que os dados sejam atualizados. Sem essas últimas etapas, o processo realizado não se constituiu

em um planejamento com base em cenários, mas sim em um exercício de construção de cenários destinado ao processo de planejamento estratégico.

Outra restrição, que pode afetar a capacidade de identificação das variáveis, é a baixa participação de operadores do sistema de justiça criminal e de gestores das políticas de segurança pública, tais como policiais dos estados, guardas municipais, promotores, juízes, agentes penitenciários, gestores estaduais e municipais, além de lideranças de organizações não governamentais (ONGs), congressistas e jornalistas. De qualquer forma, é um atenuante o fato de o processo ter sido participativo e de ter envolvido importantes pesquisadores do campo da segurança pública e técnicos e colaboradores do MJ.

Destaca-se também como restrição o curto horizonte temporal do trabalho (2014-2023), o que reduz a capacidade de tratamento das rupturas e seus resultados. Além disso, o curto prazo está sempre comprometido com as forças atuantes no presente, e poucas são as chances de se imaginar grandes mudanças, como se pode notar nos cenários exploratórios construídos.

O trabalho também resultou em inovações metodológicas. A primeira delas foi a criação do conceito de incertezas-chave, como método de priorização das variáveis a serem consideradas essenciais para a construção da lógica dos cenários. Representando a integração entre dois métodos distintos de construção de cenário, conforme descrito anteriormente, as incertezas-chave mostraram-se como um excelente instrumento de priorização das variáveis que realmente representavam as condicionantes do futuro.

Outra inovação foi a adaptação da análise morfológica para auxiliar na redação do enredo dos cenários. Esse método, que é utilizado para a identificação da lógica ou das hipóteses de cada cenário, foi adaptado da seguinte forma: a matriz foi preenchida tendo cada filosofia de cenário inspirado a definição do comportamento das variáveis/eventos correspondentes. Essa inovação facilitou a redação dos enredos de cada cenário.

CAPÍTULO 2

RESULTADOS[1]

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo serão apresentados os resultados do projeto A Segurança Pública no Brasil em 2023: uma Visão Prospectiva. O capítulo segue a ordem em que o trabalho foi realizado. Na segunda seção, após esta introdução, é apresentado o sistema de cenarização. A terceira seção, por sua vez, apresenta a análise retrospectiva e da situação atual, na qual se identificam as sementes de futuro. Na quarta, são apresentados os condicionantes de futuro e a forma como foram selecionados. Na quinta, são apresentadas as filosofias dos cenários e sua descrição. Por fim, a sexta seção traz uma análise dos cenários e os objetivos estratégicos produzidos.

2 DEFINIÇÃO DA QUESTÃO PRINCIPAL E SISTEMA DE CENARIZAÇÃO

A questão principal do processo de cenarização foi: em 2023, o Brasil terá conseguido reduzir a criminalidade violenta e aumentar a sensação de segurança da população em relação aos níveis de 2013?

Essa questão foi decomposta em sete aspectos fundamentais:

- sistema de justiça criminal;
- políticas de segurança pública;
- macro e microdeterminantes da violência;
- sensação de segurança;
- política de drogas;
- crime organizado; e
- mercado e segurança pública.

1. Os autores agradecem a todos os participantes das oficinas realizadas pela coprodução dos resultados apresentados e aos membros da equipe do projeto tanto pela construção dos resultados quanto pela revisão do texto. Destaca-se ainda a autoria e coautoria de Claudio Dantas Monteiro e Yacine Guellati em três cenários exploratórios.

O sistema de cenarização utilizado encontra-se descrito no quadro 1.

QUADRO 1
Sistema de cenarização

Objeto	Segurança pública.
Horizonte temporal	2014-2023.
Objetivo	Subsidiar a elaboração de programas do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 na área de segurança pública.
Lugar	Brasil.
Finalidade	Redução da violência.
Destinatários	Ministério da Justiça (MJ) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).
Prazo	Janeiro de 2014 a junho de 2015.
Aspectos fundamentais do assunto	Descritos anteriormente.
Recursos necessários	● Recursos para diárias e passagens; ● contratação de um bolsista mestre; ● dedicação parcial da equipe do Ipea e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR); ● utilização da infraestrutura de trabalho do Ipea; e ● participação de colaboradores do MJ, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do MP, e de especialistas convidados.
Responsáveis e responsabilidades	● Helder Ferreira (coordenador do projeto e da equipe do Ipea); ● Elaine Marcial (coordenadora da equipe da SAE/PR e responsável pela orientação metodológica); ● Clarice Calixto, Heloísa Marques Gimenez e Marcio Lopez de Freitas Filho (assessores do ministro da Justiça e coordenadores da cooperação com o MJ); e ● Igor Geracy (contato para o apoio da SPI/MP).

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e SAE/PR.

3 ANÁLISE RETROSPECTIVA E DA SITUAÇÃO ATUAL E IDENTIFICAÇÃO DAS SEMENTES DE FUTURO

A análise dos resultados das sete oficinas, associada à análise retrospectiva e da situação atual, gerou nove "megatendências" descritas a seguir:

- manutenção do perfil demográfico brasileiro jovem, com elevada desigualdade social e fácil acesso a armas de fogo;
- crescimento da criminalidade violenta no interior do país;
- manutenção do aprimoramento das políticas públicas de segurança;
- crescimento de mercados legais e ilegais explorados por organizações criminosas e fortalecimento das facções criminosas no Brasil;
- aumento da circulação de drogas ilícitas com a manutenção da política repressiva de restrição da oferta;
- manutenção das altas taxas de vitimização;

- manutenção do endurecimento penal, com aumento da população carcerária e expansão do monitoramento eletrônico;
- manutenção da ampla divulgação de ocorrências criminais, da alta sensação de insegurança e da grande repercussão na mídia de alguns crimes graves; e
- aumento da privatização da segurança e maior difusão de tecnologias.

Relacionadas a essas nove megatendências, foram identificadas 94 sementes de futuro, conforme apresentado na tabela 1.

TABELA 1
Total de sementes de futuro geradas, por megatendência

Megatendência	Tendência	Incerteza	**Total**
Manutenção do perfil demográfico brasileiro jovem...	4	5	**9**
Crescimento da criminalidade violenta no interior do país	1	2	**3**
Manutenção do aprimoramento das políticas públicas de segurança	11	13	**24**
Crescimento de mercados legais e ilegais...	8	7	**15**
Aumento da circulação de drogas ilícitas...	5	5	**10**
Manutenção das altas taxas de vitimização	1	5	**6**
Manutenção do endurecimento penal...	6	7	**13**
Manutenção da ampla divulgação de ocorrências criminais...	7	2	**9**
Aumento da privatização da segurança...	3	2	**5**
Total	**46**	**48**	**94**

Elaboração: Diest/Ipea e SAE/PR.

A seguir é apresentada a análise retrospectiva e da situação atual dessas megatendências, bem como são listadas tendências e incertezas, por megatendência, que foram consideradas nas etapas de identificação dos condicionantes de futuro e de geração de cenários para a segurança pública. Ao final, apresentam-se a lista de atores identificados e a estratégia dos atores-chave.

3.1 Manutenção do perfil demográfico brasileiro jovem, com elevada desigualdade social e fácil acesso a armas de fogo

Há uma mistura de condições que tendem a favorecer a manutenção de uma alta criminalidade no Brasil até 2023: população jovem, alta desigualdade social e alta prevalência de armas em circulação.

Até 2022, não deverá ocorrer mudança significativa no perfil demográfico brasileiro, *mantendo-se alta a proporção de jovens (15 a 29 anos) na população*. Recente projeção demográfica indica que os homens jovens passarão de 13,4% da população em 2010 para 12,0% em 2020 (Cerqueira e Moura, 2014a). Isso impacta a criminalidade, dados os indícios de a ocorrência de certos crimes estar

relacionada à faixa etária e ao gênero masculino. Segundo estudo recente, um aumento de 1,0% na proporção de homens jovens (15 a 29 anos) eleva a taxa de homicídios em 2,0% (Cerqueira e Moura, 2014a).[2] A tese é que há uma trajetória ligada ao crime que se concentra entre os 12 anos de idade e os 30.

O segundo ponto, a elevada desigualdade social, tem como um dos seus polos a pobreza. No Brasil, a maioria dos homens jovens pertence a famílias pobres. Em 2010, 51,4% das crianças até 14 anos viviam com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo.[3] Em 2012, 40,0% dos adolescentes de 15 a 17 anos e 27,8% dos jovens de 18 a 24 anos viviam com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo (Valadares *et al.*, 2014, tabela 5.2). Tais jovens compõem um dos polos da ampla desigualdade social brasileira, e essa desigualdade pode ser percebida pela renda das famílias. No Brasil, em 2012, o 1,0% mais rico da população tinha renda média domiciliar *per capita* de R$ 10.891,49, os 5% mais ricos tinham R$ 5.178,37, enquanto os 40,0% mais pobres tinham R$ 241,81 e os 10,0% mais pobres, R$ 91,71 (Neri, Vaz e Souza, 2013). Apesar de a desigualdade de renda ter diminuído no Brasil nos últimos anos, conforme observado pelo índice de Gini, que caiu de 0,580, em 1992, para 0,527, em 2012 (Neri, Vaz e Souza, 2013), *a desigualdade social continuará elevada nos próximos anos*, pois um processo social de alteração das desigualdades é, em geral, lento, como tem sido no Brasil. Essa desigualdade de renda se reflete na desigualdade no acesso à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à cultura, ao saneamento básico, ao transporte e ao consumo.

Estudos sinalizam que o desenvolvimento social[4] pode ter impacto sobre a violência. Um exemplo é o acesso à educação. Pesquisa recente indica que o aumento de 1,0% da taxa de frequência escolar de jovens entre 15 e 17 anos reduz a taxa de homicídios no Brasil em 5,8% (Cerqueira e Mello, 2013). Sobre a importância da frequência escolar, os autores argumentam que a permanência na escola é importante para afastar o adolescente do crime e favorecer sua posterior inserção no mercado de trabalho. Essa questão tem melhorado no Brasil, uma vez que a frequência escolar de adolescentes de 15-17 anos de idade passou de 59,7%, em 1992, para 84,2%, em 2012 (Valadares *et al.*, 2014, tabela 3.3).

2. Análise com base num modelo econométrico de dados de painel com efeito fixo, analisando a evolução dos homicídios no Brasil de 1991 a 2010. Os resultados corroborariam, segundo eles, estudos anteriores de que: o crime está fortemente associado ao sexo masculino, numa trajetória que se inicia aos 12 anos e se encerra antes dos 30; a piora das oportunidades no mercado de trabalho induz a entrada ou permanência das pessoas em atividades criminosas; possivelmente a melhora das condições econômicas aumenta a atratividade da atividade criminal, seja para a exploração de mercados ilícitos (como o de drogas), seja para crimes de expropriação de renda (ou patrimônio).

3. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/crianpobruf.def>. Acesso em: 25 jun. 2014.

4. No Brasil, o desenvolvimento social pode ser associado aos direitos sociais estabelecidos no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988): educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados.

Esse desenvolvimento social também passa pelo acesso ao emprego. Outro estudo (Cerqueira e Moura, 2014b)[5] mostra que um aumento de 1,0% na taxa de desemprego dos homens de 15 a 17 anos aumenta a taxa de homicídios no Brasil em 2,4%. Um aumento de 1,0% na taxa de desemprego dos homens de 18 a 24 anos aumenta a mesma taxa de homicídios em 4,1%. A explicação é que a piora das oportunidades no mercado de trabalho induz a entrada ou permanência das pessoas em atividades criminosas. O desemprego foi reduzido nos últimos anos, mas a taxa de desemprego aberto,[6] em 1992, estava em 13,2% na faixa etária de 16-17 anos e em 11,4% na faixa de 18-24. Em 2012, tal proporção estava em 21,2% e 13,2% respectivamente (Valadares *et al.*, 2015, tabela 4.5b). Somando essas duas faixas etárias, havia 2,0 milhões de desempregados, em 1992, e 2,7 milhões, em 2012. Nesse contexto, emerge a incerteza sobre se *haverá no Brasil um aumento do desenvolvimento social inclusivo que tenha impacto nos índices de crimes violentos nos próximos anos.*

Diante dessa situação dos jovens, nota-se que há ainda políticas nas áreas de trabalho, cultura e esporte, como ações realizadas pelo programa Autonomia e Emancipação da Juventude do governo federal (Brasil, 2014a). No entanto, elas atendem apenas parte dos jovens, segundo indicador do programa, pois havia apenas 335.809 aprendizes admitidos nos sistemas oficiais de aprendizagem. Nesse aspecto, pergunta-se: *haverá expansão de políticas para a juventude focadas em grupos vulneráveis*?

O Brasil também convive com um *fácil acesso a armas de fogo*, apesar de uma legislação restritiva. Isso está relacionado a um considerável estoque de armas em circulação no país, além do baixo preço de aquisição. O estoque em 2010 foi estimado, segundo pesquisa da organização da sociedade civil de interesse público (Oscip) Viva Comunidade, em quase 16 milhões, sendo 8.378.608 armas legais e 7.617.693 armas ilegais (Figueiredo, 2010). O baixo preço das armas também é observado no valor de R$ 150,00 de indenização pela entrega de uma arma, pago pelo MJ, na Campanha Nacional de Desarmamento,[7] embora haja indícios de que o preço esteja aumentando (Abdala, 2008). Essa questão é fundamental, pois a prevalência de armas de fogo favorece a ocorrência de homicídios. Segundo

5. Os autores empregaram o método de análise econométrica de dados em painel com uso de variáveis instrumentais, trabalhando com dados dos Censos Demográficos de 1980, 1991, 2000 e 2010 e do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde.

6. "Taxa de desocupação (ou desemprego aberto) – percentagem de pessoas desocupadas, em relação às pessoas economicamente ativas". Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>. Acesso em: 22 ago. 2014.

7. Mais informações sobre a campanha disponíveis em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/campanha-do-desarmamento>.

Cerqueira e Lobão (2012),[8] 1,0% de redução da prevalência de armas reduz em 2,0% os homicídios. Outro estudo aponta que o Estatuto do Desarmamento contribuiu para a redução das taxas de homicídio, sendo responsável, por exemplo, por salvar entre 2 mil e 2.750 vidas nas cidades com mais de 50 mil habitantes no estado de São Paulo (Cerqueira e Mello, 2013). Ficam assim as seguintes incertezas: *haverá uma expansão da repressão ao porte ilegal e ao tráfico de armas? Haverá expansão da política de controle de arma de fogo*?

No contexto atual, tem havido pressão para a flexibilização do Estatuto do Desarmamento. Segundo levantamento feito pelo jornal *O Globo*, havia, em abril de 2013, 41 projetos de lei (PLs) no Congresso com esse objetivo, visando, por exemplo, autorizar o porte de arma para advogados, guardas municipais e agentes de trânsito, ou até mesmo propondo revogar o estatuto (Bruno, 2013). Levantamento do Instituto Sou da Paz, a partir dos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), aponta que a indústria privada brasileira de armas e munições doou R$ 1,73 milhão nas eleições de 2014 para trinta candidatos aos cargos de deputado estadual, deputado federal, senador e governador (Levantamento..., 2014). Além disso, nota-se que a Frente Parlamentar pelo Direito de Legítima Defesa na Câmara dos Deputados contava em 2014 com 190 deputados de dezessete partidos de todos os estados e do Distrito Federal.[9] Por fim, cabe destacar que recentemente foi sancionada a Lei nº 12.993/2014, que, sob certas condições, autoriza o porte de arma para agentes prisionais fora de serviço. Dessa forma, pergunta-se: *haverá maior flexibilização do Estatuto do Desarmamento*?

Em síntese, observam-se as seguintes tendências e incertezas relacionadas à temática.

1) Tendências:
   a) manutenção da alta proporção de jovens na população brasileira;
   b) permanência da grande desigualdade social;
   c) manutenção de um fácil acesso à arma de fogo; e
   d) pressão pela flexibilização do Estatuto do Desarmamento.
2) Incertezas:
   a) haverá um aumento do desenvolvimento social inclusivo que tenha impacto nos índices de crimes violentos;

8. Foi utilizada uma estratégia de identificação para estimar o efeito das armas sobre os crimes violentos e contra a propriedade. Nos municípios paulistas, entre 2001 e 2007, constatou-se uma elasticidade média de 2,0, mas não foram encontradas evidências sobre crimes como latrocínio, roubo de veículos e tráfico de drogas.

9. A composição da Frente Parlamentar pelo Direito de Legítima Defesa pode ser conferida em: <http://www.camara.gov.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/53423.asp>.

b) haverá expansão de políticas para a juventude focadas em grupos vulneráveis;

c) haverá uma expansão da repressão ao porte ilegal e ao tráfico de armas;

d) haverá expansão da política de controle de arma de fogo; e

e) haverá maior flexibilização do Estatuto do Desarmamento.

3.2 Crescimento da criminalidade violenta no interior do país

O fenômeno da violência no Brasil tem passado por mudanças. Vários estudos têm apontado *o crescimento da criminalidade violenta no interior do país*. Segundo o Mapa da Violência 2014, enquanto as taxas de homicídio nas capitais caíram de 46,1 homicídios por 100 mil habitantes em 2003 para 38,5 em 2012, nas cidades do interior (aquelas que não são capitais nem pertencem a uma região metropolitana) essas taxas cresceram, passando de 16,6 para 22,5 (Waiselfisz, 2014). As possíveis explicações seriam: o crescimento econômico no interior, atraindo a criminalidade; a melhoria da capacidade das estruturas de segurança nas capitais; e uma melhor cobertura dos sistemas de coleta de dados de mortalidade no interior. Outro estudo aponta que a taxa de homicídios dos municípios pequenos (com menos de 100 mil habitantes) passou de 12,2 por 100 mil habitantes em 2000 para 18,6 em 2010. O aumento foi menor entre os municípios médios (de 100 mil até 500 mil habitantes), passando de 31,6 em 2000 para 34,0 em 2010. Nos municípios grandes (com mais de 500 mil habitantes), a taxa caiu de 48,3 para 35,3 (Cerqueira *et al.*, 2013). Parte dessa redistribuição parece estar ligada aos conflitos que ocorreram nas áreas de desmatamento na Amazônia, pois o mesmo estudo apontou que, nos 46 municípios abrangidos por estas áreas, a taxa de homicídios cresceu de 32,1 em 2000 para 48,8 em 2010, sendo que nos demais municípios brasileiros essa mesma taxa passou de 26,6 para 27,1.

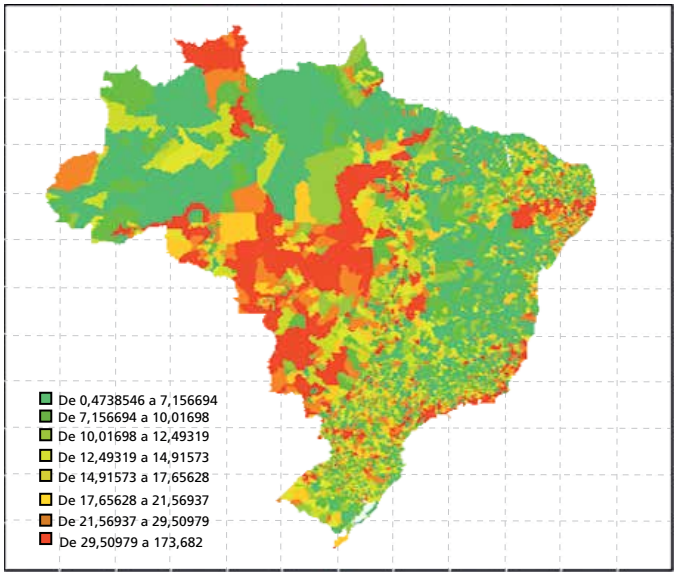
Os mapas do mesmo estudo ajudam a mostrar essa interiorização dos homicídios (figura1).

Outro evento criminal que tem se destacado no interior são os ataques a banco. O Sindicato dos Bancários da Bahia, por exemplo, contabilizou em seu *site*, entre 24 de abril e 30 de julho de 2014, 64 ataques a bancos (tentativa de explosão, explosão de caixa eletrônico, arrombamento de agências, tentativa de assalto e assalto).[10] Boa parte desses crimes se concentra em quarenta municípios que não pertencem às regiões metropolitanas de Salvador e Feira de Santana.

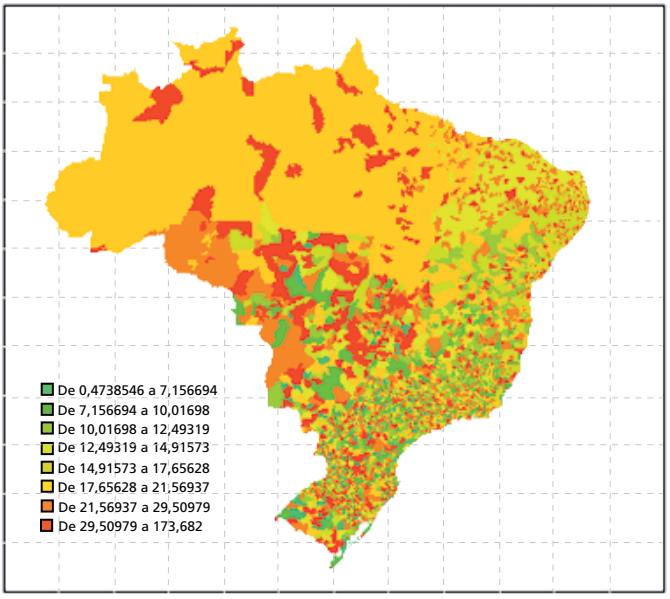
10. Os dados coletados pelos autores em agosto de 2014 não estão mais disponíveis no *site* do sindicato. Para estatísticas atualizadas, acessar: <http://www.bancariosbahia.org.br/ocorrencias.html>.

FIGURA 1
Taxa bayesiana de homicídios
(Em 100 mil habitantes)

1A – 2000



1B – 2010



Fonte: Cerqueira *et al.* (2013).

O aumento dos crimes no interior não parece estar se refletindo numa maior presença policial. Segundo IBGE (2013), os municípios com delegacia de polícia civil somavam 4.660, em 2009, e 4.553, em 2012. Diante dessa interiorização do crime, há algumas incertezas: *a interiorização do crime entrará na agenda da segurança pública*? *Haverá expansão da presença policial (policiamento ostensivo e polícia judiciária) no interior*?

Assim, vinculadas a essa temática, destacam-se uma tendência e duas incertezas.

1) Tendência:

   a) crescimento da criminalidade violenta no interior do país.

2) Incertezas:

   a) haverá expansão da presença policial (policiamento ostensivo e polícia judiciária) no interior; e

   b) a interiorização do crime entrará na agenda da segurança pública.

3.3 Manutenção do aprimoramento das políticas públicas de segurança

Nos últimos anos, tem havido um aprimoramento nas políticas públicas de segurança que pode ser verificado nos movimentos descritos nessa subseção.

3.3.1 Ampliação da atuação do governo federal e dos municípios na segurança pública

O governo federal tem assumido mais responsabilidades na área de segurança pública e sistema penal: em 1997, foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), com o objetivo, entre outros, de planejar as ações do governo federal na área; em 2000, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para apoiar projetos na área; em 2004, foi instituída a Força Nacional de Segurança Pública para apoiar os governos estaduais em momentos de crise (Ferreira e Fontoura, 2008); e, em 2006, foi criado o sistema penitenciário federal também para apoiar os estados.[11] Atualmente, a presidente Dilma tem defendido a proposta de inserção da segurança pública entre as competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33/2014, que versa sobre o assunto, está em tramitação no Senado (Oliveira, 2014).[12] Apesar disso, o governo federal não tem aumentado, proporcionalmente, o gasto realizado em segurança pública. Segundo o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, a União gastou 0,4% de suas despesas realizadas

11. Informações a respeito do sistema penitenciário federal disponíveis em: <http://portal.mj.gov.br/ANISTIA/data/Pages/MJ887A0EF2ITEMID0174EA9FA2624D3F969E091076FD45F5PTBRNN.htm>.

12. Para mais informações sobre a PEC, ver: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118712>. Acesso em: 20 fev. 2015.

na função segurança pública em 2007, 2011, 2012 e 2013 (FBSP, 2013). Assim, fica a incerteza se *haverá o fortalecimento do papel de coordenação da União*.

Desde a redemocratização e a CF/1988, também ganhou força a atuação municipal em segurança pública, principalmente com o crescimento dos contingentes das guardas municipais já existentes e a criação de novas guardas (Misse e Bretas, 2010). Segundo IBGE (2013), só de 2009 a 2012, por exemplo, a proporção de municípios brasileiros com guarda passou de 15,5% para 17,8%. Recentemente foi ainda sancionado o Estatuto Geral das Guardas Municipais, que permite o porte de arma para integrantes dessas instituições (Sancionado..., 2014). Também de acordo com a lei, os guardas municipais deverão encaminhar ao delegado de polícia autores de infrações penais, possibilitando, dessa maneira, maior responsabilidade municipal na segurança pública.

Outro ponto é que as principais atividades das guardas têm um caráter mais policial e de vigilância. Em 2012, 93,4% das guardas faziam proteção de bens e 85,6% atuavam na segurança em eventos (IBGE, 2013). Apesar disso, houve crescimento da proporção de guardas tendo entre suas atribuições principais ações mais preventivas. A proporção, por exemplo, de guardas que atuavam auxiliando conselhos tutelares passou de 19,5% em 2006 para 72,3% em 2012.

Mas a ação dos municípios não se resume ao trabalho das guardas. Nesse mesmo período, os municípios com conselhos municipais de segurança pública passaram de 10,4% para 11,5% (IBGE, 2013). Houve também aumento do número de municípios com órgãos gestores em segurança, passando de 1.230 em 2006 para 1.252 em 2012; só de secretarias municipais exclusivas, o número passou de 128 para 196.

Municípios também têm realizado projetos de prevenção de caráter mais social. Um bom exemplo dessa ação foi a experiência do município de Diadema iniciada em 2001, que envolveu a participação da prefeitura no planejamento policial e levou à criação de uma guarda municipal, ao desenvolvimento de infraestrutura urbana, a projetos de prevenção da violência para adolescentes e jovens etc. (Lima, Godinho e Paula, 2014).

Os municípios também têm assumido maior responsabilidade na aplicação de medidas socioeducativas. Com a Lei nº 12.594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), consolidou-se nos municípios a competência para criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto. Segundo a legislação, os serviços para os adolescentes em meio aberto devem ser oferecidos pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) e, em 2012, segundo dados do Censo Suas, 1.561 unidades de Creas, 130 unidades a mais que em 2011, atenderam a 50.532 adolescentes (Mesquita *et al.*, 2014).

Há uma incerteza, dadas as inúmeras atribuições dos municípios em outras áreas de políticas públicas, se esse processo de maior presença dos municípios na área de segurança pública continua, ou seja, se *haverá maior capacidade de intervenção municipal na segurança pública*. Outra incerteza é se *haverá uma maior participação dos municípios na prevenção da violência*.

3.3.2 Alterações institucionais

A partir de iniciativas do governo federal, foram criados também Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) para promover ações conjuntas na área de segurança pública. Atualmente, está prevista a existência de GGIs estaduais, municipais e de fronteiras, com a participação de chefes do Executivo subnacionais, secretários e órgãos de segurança pública e abertura para a participação de representantes do Ministério Público, Judiciário, Defensoria Pública, poderes legislativos subnacionais e órgãos da União – Justiça Federal, Forças Armadas, Procuradoria da República, Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Departamento de Polícia Federal (DPF) e Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) (Brasil, 2014b).

Também tem havido iniciativas para se alcançar uma governança democrática da política pública de segurança, como a instalação de conselhos comunitários de segurança (Consegs) e de conselhos comunitários de segurança pública (Conseps). No governo federal, há o Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), que conta com a participação de representantes do governo, dos trabalhadores e das entidades e organizações da sociedade.[13] Mas os conselhos apresentam certos limites, com poucas ações voltadas para a definição de diretrizes e a discussão de políticas (Moraes, 2009). Suscita-se a incerteza se *haverá maior participação da sociedade civil na definição e na implementação das políticas de segurança pública (governança democrática)*.

Outra inovação é a criação das ouvidorias de polícia, um mecanismo de controle externo da polícia que trabalha recebendo e encaminhando críticas, sugestões e denúncias contra policiais. Hoje – desde a primeira ouvidoria lançada em São Paulo, em 1995 – chegam a dezessete as ouvidorias de polícia estaduais (Comparato, 2012).

Para além do Executivo, a partir da reforma constitucional de 2004 (Emenda Constitucional nº 45/2004), foram criados o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com competências de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público.

13. A estrutura do conselho está disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJDE2A290DITEMID4D7BA2232A4E4DEA93D108413FB9B62APTBRIE.htm>. Acesso em: 7 ago. 2014.

3.3.3 Aplicação de novas formas de atuação policial

Está bem estabelecido no Brasil o paradigma da segurança cidadã, que inclui princípios como atuação multissetorial, ações sobre múltiplas causas da violência e criminalidade, e participação da sociedade (Lima, Godinho e Paula, 2014). Dentro desse paradigma, projetos de policiamento comunitário e/ou policiamento de proximidade têm sido implantados desde os anos 1990 no país e apoiados com recursos do FNSP. Pode-se falar assim numa *tendência de consolidação do policiamento comunitário como modelo a ser implantado*.

Também se instaurou a estratégia de ocupação permanente de territórios com o objetivo de evitar seu controle por organizações criminosas. Esta teve início com a criação do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais no Rio de Janeiro (2000) e hoje tem como principal expoente as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) (Lima, Godinho e Paula, 2014). Há outras iniciativas de prevenção realizadas e mantidas nos últimos anos nos estados, que envolvem intervenção de segurança com base no território e na articulação com atores, como o programa Fica Vivo!, em Minas Gerais (2002), que concilia ações de intervenção social com jovens, ações de mediação de conflito, policiamento e repressão (Lima, Godinho e Paula, 2014). Este programa é reconhecido como capaz de reduzir as taxas de homicídio e mantê-las em níveis baixos nas áreas onde foi implantado (Andrade e Peixoto, 2008). Uma incerteza é se *projetos de ocupação de territórios e ações sociais vão se expandir pelo país*.

Também houve crescimento das experiências de mediação de conflito. Recentemente, por exemplo, a Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (Seds-MG) anunciou a proposta de criar um Núcleo de Pacificação Social e Conflito Criminal nas delegacias do estado, em que um delegado conciliador possa tentar uma solução para conflitos, envolvendo injúria, difamação, agressão verbal e agressões físicas leves (Minas..., 2015). Fica uma incerteza se *o crescimento de experiências de mediação terá impacto nas taxas de violência*.

3.3.4 Iniciativas para uma repressão mais eficaz

Na linha repressiva, o governo federal lançou há alguns anos o programa Brasil Mais Seguro, com o objetivo de induzir e promover melhor atuação dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal, com foco na qualificação da investigação e produção da prova e numa melhor articulação entre as polícias e demais órgãos do sistema de justiça criminal. O programa, implantado em Alagoas, teria contribuído para a redução de 9% dos crimes violentos no estado e 18% na capital (Brasil, 2014a). Até 2013, havia acordos de cooperação com Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Goiás e Sergipe. Foram investidos, nos primeiros

anos do programa, R$ 7,4 milhões, transferindo recursos para o reaparelhamento das delegacias especializadas em homicídios de dezessete estados.

Cresce a força de trabalho do DPF, assim como aumenta o quantitativo de servidores ativos (incluindo contratos temporários), o qual passou de 13.609 em novembro de 2012 (Brasil, 2012b) para 14.462 em novembro de 2014 (Brasil, 2014d). Esse crescimento parece se refletir no aumento das operações do DPF. Foram realizadas 316 operações com 1.825 prisões em 2013 e 336 operações com 2.353 prisões em 2014,[14] o que parece indicar uma tendência de *aumento das investigações policiais e produção de provas contra o crime organizado*.

Há assim uma tendência de *manutenção da melhoria da investigação policial*. Mas, apesar dos bons resultados atribuídos ao Brasil Mais Seguro, não se sabe se tais experiências vão se expandir para outros estados e municípios.

Apesar dos aprimoramentos, é consensual a avaliação de que no Brasil há um baixo nível de efetividade das investigações criminais. Nos casos de homicídio, por exemplo, Misse e Vargas (2007) apontam que, em 2005, no estado do Rio de Janeiro, a taxa de esclarecimento – ou a razão entre o número de processos iniciados no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e o número de ocorrências registradas na Polícia Civil (PC) – era de 12%. Um diagnóstico realizado pelo MJ constatou que as perícias criminais oficiais possuem, em geral, um baixo índice de respostas a exames e laudos solicitados pelas autoridades do sistema de justiça criminal, o que acarreta a falta de provas técnicas no inquérito policial, prejudicando, dessa maneira, a investigação criminal no Brasil (Figueiredo e Pareschi, 2013). No entanto, há vários investimentos nessa área. Uma incerteza é se *haverá melhor estruturação dos órgãos policiais estaduais para investigação e produção de provas técnicas.* Outra é se *haverá um aumento significativo da efetividade da investigação criminal*.

Outro exemplo de iniciativa do governo federal é o Plano Estratégico de Fronteiras. Lançado em 2011, com a adesão dos onze estados de fronteira, ele tem o objetivo de fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão de delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira. Segundo monitoramento do governo federal, alguns indicadores do desempenho policial apresentaram crescimento nesses estados, tais como: mandados de prisão cumpridos (7.231, em 2012, e 13.127, em 2013); armas de fogo apreendidas (6.581, em 2012, e 7.403, em 2013) (Brasil, 2014a); e drogas apreendidas (138 mil quilos, em 2012, e 254 mil quilos, em 2013). No entanto, o tráfico de drogas e de armas ainda é feito facilmente pelas fronteiras brasileiras (Oliveira Junior e Silva Filho, 2014). Esses produtos entram e se espalham pelo país. Pesquisa da Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizada em 2012 aponta que, de um total de 4.907 municípios entrevistados,

14. Dados retirados de: <http://www.dpf.gov.br/agencia/estatisticas>. Acesso em: 26 fev. 2015.

4.404 responderam que enfrentam problemas com a circulação de drogas (CNM, 2012). Nesse contexto, uma incerteza importante a ser considerada é *se o Brasil conseguirá consolidar ações mais efetivas no controle de suas fronteiras internacionais*.

3.3.5 Inovações em sistemas de informações

Em 1995, o governo federal criou a Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Infoseg). Hoje ela integra bases de dados das secretarias de segurança pública dos estados e do Distrito Federal (termos circunstanciados, mandados de prisão etc.), o Sistema Nacional de Armas (Sinarm) e o Sistema Nacional de Informações Criminais (Sinic) do DPF, entre outros (Brasil, 2014c). O governo federal, após um longo processo iniciado com a criação da Senasp, está implantando o Sistema de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), com o objetivo de integrar as informações referentes à segurança pública, ao sistema prisional e à política de drogas. Todos os estados já aderiram (Brasil, 2014a).

3.3.6 Inovações na área de formação policial

O governo federal, por meio da Senasp, criou a Rede Nacional de Ensino a Distância. Em 2014, participavam 150 mil profissionais de segurança pública. Neste mesmo ano, havia 71 cursos disponíveis, entre eles: Direitos Humanos; Uso Diferenciado da Força; Gerenciamento de Crises; Aspectos Jurídicos da Abordagem Policial; Atuação Policial Frente aos Grupos Vulneráveis; Concepção e Aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente; Investigação de Estupro; Investigação de Homicídios (1 e 2); Mediação Comunitária; Mediação de Conflitos (1 e 2); Planejamento Estratégico; Polícia Comunitária; Policiamento Orientado por Problemas; Prevenção da Letalidade de Crianças e Adolescentes; Sistema e Gestão em Segurança Pública; Técnicas e Tecnologias Não Letais de Atuação Policial; Uso da Informação na Gestão de Segurança Pública e Violência; Criminalidade; e Prevenção.[15] Nesse sentido, uma tendência é a *manutenção da melhoria da qualificação policial*.

3.3.7 Integração das políticas de segurança pública com outras áreas de políticas públicas e instituições

Além do já citado programa Fica Vivo!, outro exemplo de iniciativa de integração de políticas é o programa do governo federal Crack, É Possível Vencer. Tal programa prevê investimentos da ordem de R$ 4 bilhões em ações integradas nas áreas de saúde, segurança, assistência social, educação e direitos humanos para prevenir o uso de *crack*, promover a atenção integral ao usuário e enfrentar o tráfico de drogas

15. Informações sobre a Rede Nacional de Ensino a Distância disponíveis em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/educacao-e-valorizacao#wrapper>.

(Brasil, 2014a). Nota-se assim uma tendência de *integração das políticas de segurança pública com outras áreas de políticas públicas e outras instituições*.

Tudo isso mostra uma tendência de *manutenção do aprimoramento das políticas públicas de segurança*, mas esse movimento não garante resultados positivos em segurança pública.

Além disso, vários especialistas defendem uma reestruturação e uma maior integração dos órgãos do sistema de justiça criminal. O cientista social Luiz Eduardo Soares, ex-secretário nacional da Senasp, ajudou a elaborar a PEC nº 51/2013, que propõe, entre outras medidas: aumento das competências da União na área de segurança pública; princípios para a política de segurança pública; ciclo completo para as polícias estaduais ou municipais; possibilidade de os municípios criarem polícias municipais; desmilitarização da Polícia Militar (PM); e carreira única em cada órgão policial. Tais propostas têm apoio e resistência. O presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, Marcos Leôncio Sousa Ribeiro, em audiência pública no Senado, em 2013, posicionou-se contrariamente à carreira única no DPF (ADPF, 2013). Enquete realizada pelo DataSenado mostrou que,[16] de um total de 96.648 votos coletados entre 5 e 15 de maio de 2014, 54% foram contrários à "proposta que desmilitariza o modelo policial, convertendo as atuais PC e PM em uma só, de natureza civil" (Desmilitarização..., 2014). Pesquisa realizada com policiais pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) em 2014 obteve como resultado que 62,1% dos respondentes concordam totalmente que "as polícias deveriam ser organizadas em carreira única, com uma única porta de entrada (concurso para ingresso)" (Lima, Bueno e Santos, 2014, p. 18). Mas, em pergunta fechada sobre o modelo mais adequado à realidade brasileira, apenas 27,1% escolheram "criação de uma nova polícia, de ciclo completo, de caráter civil, com hierarquia e organizada em carreira única" (*op. cit.*, p. 33). Há assim uma tendência de *manutenção do debate sobre a reforma constitucional (art. 144)*, dada a falta de consenso entre os diversos atores envolvidos quanto à necessidade ou ao rumo de uma reforma.

Hoje ainda há sérias dificuldades na relação entre a polícia e a sociedade, o que impacta inclusive a efetividade do trabalho policial. Um dos fatores que afetam essa relação é a baixa confiança na polícia, que, segundo Ipea (2011), foi relatada por 29,7% dos brasileiros.[17] Uma avaliação ruim do trabalho da polícia também pode afetar essa relação. Na mesma pesquisa citada, entre aqueles que, em uma situação de emergência, já ligaram para a polícia ou foram a uma delegacia,

16. É um serviço do Senado Federal que tem como objetivo "desenvolver pesquisas que sirvam para estreitar a comunicação entre o Senado Federal e as necessidades e desejos da sociedade". Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/DataSenado/institucional.asp>. Acesso em: 7 ago. 2014.

17. Isso não inclui o DPF, que em pesquisa recente apareceu, em uma lista fechada, como a segunda instituição mais confiável no Brasil, com 65% dos respondentes afirmando confiarem nele (OAB e Datafolha, 2014).

43,5% avaliaram bem o atendimento policial. Com as dificuldades de se mudar a imagem das instituições policiais, há a tendência de *manutenção de baixa confiança nas polícias estaduais*.

Outro fator que afeta essa confiança é o problema da alta violência policial no Brasil. Ela atinge, sobretudo, os negros, e há pouca transparência quanto a isso (Sinhoreto *et al.*, 2014). Só no segundo trimestre de 2014, 163 pessoas foram mortas por policiais em serviço – PM e PC – no estado de São Paulo (Parte 2..., 2014). No Rio de Janeiro, no mesmo trimestre, houve 132 homicídios decorrentes de intervenção policial (ISP, 2015). Apesar disso, há, entre os policiais, amplo apoio a ações violentas. Como pode ser visto na pesquisa do FBSP e da FGV já mencionada, apenas 43,6% dos policiais entrevistados concordaram totalmente com a frase "policial que mata suspeito deve ser investigado e julgado pela justiça" (Lima, Bueno e Santos, 2014). Isso indica a tendência de *manutenção de alto número de mortes pela polícia*. Apesar disso, há vários anos existem iniciativas para o avanço das polícias no sentido de maior respeito aos direitos humanos, inclusive com a redução da letalidade policial, tais como os projetos: de apoio às ouvidorias de polícia; de formação, como a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) e a Rede Nacional de Ensino a Distância; e os requisitos para utilização dos recursos do FNSP. Além disso, o CNMP regulamentou, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial (CNMP, 2007). As PMs têm investido também em manuais de procedimento operacional padrão, como a PM do Amazonas, para melhorar a qualidade operacional da polícia em conformidade com a legislação atual (Amazonas, 2010). Dessa forma, ficam duas incertezas: *haverá maior confiança da população na polícia? Haverá melhora na relação da polícia com a sociedade nos próximos anos*?

Apesar dos aprimoramentos na gestão, como governos estaduais que têm também realizado gestões estratégicas da política de segurança pública nos estados, a exemplo do programa Pacto pela Vida, de Pernambuco (Lima, Godinho e Paula, 2014), há problemas na governança da segurança pública. Acórdão recente do Tribunal de Contas da União (TCU) apontou que, segundo seu modelo (Brasil, 2014e), entre 25 secretarias de segurança pública avaliadas, nenhuma atingiu o nível aprimorado de governança em segurança pública. Adicionalmente, foram apontadas limitações relativas ao planejamento estratégico, à gestão de processos, ao controle interno, à gestão de riscos e à alta rotatividade de pessoal nas secretarias estaduais de segurança pública, problema também apontado para a Senasp (TCU realiza..., 2014). Há também dificuldades dos estados em realizar convênios com o governo federal para obter recursos. O MJ constatou, por exemplo, que uma das principais dificuldades para a realização da meta de implantar onze sistemas de radiocomunicação com abrangência em 140 municípios fronteiriços do Plano Estratégico de Fronteiras é a deficiência dos projetos apresentados pelos entes da

Federação, levando a atrasos na aprovação de propostas. As dificuldades técnicas dos estados na elaboração de projetos também constam como uma das principais dificuldades encontradas na execução da meta de modernizar e reestruturar 512 unidades operacionais das polícias estaduais dos onze estados fronteiriços. Em relação à meta de ampliar para 250 novos municípios o acesso à Rede Infoseg, a falta de estrutura das guardas municipais tem dificultado a comunicação e a efetivação dos convênios: de um total de 250 documentações recebidas, 12 foram indeferidas e outras 46 estão pendentes de documentos (Brasil, 2014a). Esses são problemas de difícil solução, pois envolvem a necessidade de mais recursos financeiros e melhor desempenho dos gestores. Dessa forma, é uma tendência a *manutenção de problemas de governança na segurança pública*.

Outra questão em relação ao aprimoramento das políticas públicas de segurança é quanto à integração operacional das polícias. Essa integração tem sido induzida pela União, por exemplo, por meio de priorização de projetos, pelo FNSP, de entes federados que se comprometam com o desenvolvimento de ações integradas da PC e da PM (Brasil, 2001). Nota-se, assim, uma tendência de *consolidação da integração operacional como modelo a ser implantado*. No entanto, os resultados da integração das polícias são limitados, por conta, segundo Santos Filho (2009), da institucionalização do modelo policial brasileiro e da resistência das organizações policiais. Dessa forma, fica a incerteza se *haverá uma maior integração operacional entre as polícias*.

Uma última incerteza é se *haverá mais recursos para a segurança pública*, pois os gastos da União, como vimos anteriormente, dos estados e do Distrito Federal ficaram relativamente estáveis nos últimos anos. Por exemplo, as despesas liquidadas na função segurança pública pelos estados e Distrito Federal representaram 8,2% do total de despesas em 2011, 7,2% em 2012 e 7,8% em 2013.[18]

Apresenta-se, a seguir, síntese das principais tendências e incertezas ligadas à temática.

1) Tendências:

   a) consolidação do policiamento comunitário como modelo a ser implantado;

   b) integração das políticas de segurança pública com outras áreas de políticas públicas e outras instituições;

   c) manutenção do aprimoramento das políticas de segurança pública;

   d) manutenção da baixa confiança nas polícias estaduais;

18. A partir dos dados de execução orçamentária dos estados encontrados no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/prefeituras>. Acesso em: 24 fev. 2015.

e) manutenção de problemas de governança na segurança pública;

f) manutenção de alto número de mortes pela polícia;

g) aumento das investigações policiais e da produção de provas contra o crime organizado;

h) manutenção da melhoria da investigação policial;

i) manutenção da melhoria da qualificação policial;

j) consolidação da integração operacional como modelo a ser implantado; e

k) manutenção do debate sobre reforma constitucional (art. 144).

2) Incertezas:

a) haverá maior participação da sociedade civil na definição e na implementação das políticas de segurança pública (governança democrática);

b) projetos de ocupação de territórios e ações sociais vão se expandir pelo país;

c) haverá uma maior participação dos municípios na prevenção da violência;

d) o crescimento de experiências de mediação terá impacto nas taxas de violência;

e) o Brasil conseguirá consolidar ações mais efetivas no controle de suas fronteiras internacionais;

f) haverá uma maior integração operacional entre as polícias;

g) vai melhorar a relação da polícia com a sociedade nos próximos anos;

h) haverá uma melhor estruturação dos órgãos policiais estaduais para investigação e produção de provas técnicas;

i) haverá um aumento significativo da efetividade da investigação criminal;

j) haverá maior confiança da população na polícia;

k) haverá o fortalecimento do papel de coordenação da União na segurança pública;

l) haverá mais recursos para a segurança pública; e

m) haverá maior capacidade de intervenção municipal na segurança pública.

3.4 Crescimento de mercados legais e ilegais explorados por organizações criminosas e fortalecimento das facções criminosas no Brasil

Segundo Ibre/FGV e ETCO (2013), a economia subterrânea no Brasil correspondia, em dezembro de 2012, a R$ 730 bilhões, ou 16,6% do produto interno bruto (PIB), entre atividades legais e ilegais – venda ou troca de bens e produtos roubados, venda de drogas, prostituição, jogo, contrabando, fraude, roubo, roubo para uso próprio etc. Pelo mesmo estudo, nota-se que, se esta economia perdeu participação no PIB (era 21%, em 2003), ela cresceu em movimentação (era R$ 663 bilhões, em 2002). Outro dado é que, embora a Secretaria da Receita Federal (SRF) só consiga apreender parte das transações ilegais, em 2013, foi apreendido R$ 1,7 bilhão em mercadorias.[19]

Outros indicadores que mostram o crescimento de mercados legais explorados por organizações criminosas são os do comércio de veículos. As vendas reais de veículos, motos, componentes e peças, por exemplo, que estavam com um índice de 55,7 em maio de 2000, chegaram a 101,6 em maio de 2014, ou seja, quase o dobro.[20] Só as empresas de comércio de peças para veículos tiveram receita operacional líquida de R$ 78 milhões, em 2012 (IBGE, 2012). Diante dessa demanda, organizações criminosas, pequenas e grandes, agem em rede e envolvem vendedores e lojas que também atuam legalmente. Apesar de ser difícil apurar o mercado ilegal e a atuação de organizações criminosas, nota-se, por exemplo, em alguns dos poucos indicadores existentes, que o registro de roubos e furtos de veículos e o roubo de cargas no estado de São Paulo têm crescido: só no primeiro semestre de 2014, foram registrados 115.854 casos de roubo e furto de veículos e 4.300 casos de roubo de carga; em todo o ano de 2013, foram 215 mil e 8 mil, respectivamente, e em 2012 foram 196 mil e 7 mil (Parte 2..., 2014). Segundo a Associação Nacional de Transportes de Carga e Logística, foram registradas 15,2 mil ocorrências de roubo de carga em 2013, com prejuízo devendo chegar a R$ 1 bilhão (Pianegonda, 2014). Com o crescimento econômico dos próximos anos, há tendência de *crescimento de mercados legais explorados por organizações criminosas* e de *crescimento da atuação das organizações criminosas*.

O crescimento de mercados ilegais explorados por organizações criminosas pode ser notado pelos dados do comércio de drogas, que serão tratados na próxima seção.

Há também uma *ampliação dos ramos de atividades exploradas por organizações criminosas, que deve continuar nos próximos anos*. Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, organizações criminosas, conhecidas como milícias, têm explorado

19. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/destinacaoMercadorias/MercadoriasApreendidas/Apreensoes2013.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2014.

20. Dados consultados pelos autores em 4 de agosto de 2014. Para mais informações, acessar o *site* do Ipeadata: guia Macroeconômico; aba Tema Consumo e Vendas; depois, IBGE/PMC; e, por fim, Vendas Reais de Veículos, Motos, Partes e Peças no Varejo – Índice com Ajuste Sazonal (média 2011 = 100). Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

outros mercados legais, ligados a bens e serviços de transporte, energia, água e lazer, conforme Barcellos e Zaluar (2014) e Beato e Zilli (2012), inclusive estabelecendo monopólios com o uso da força.

Áreas de favelas e periferias urbanas continuam sendo dominadas por organizações criminosas. No Rio de Janeiro, o *blog Temos Isso*? listou aproximadamente 250 comunidades da cidade dominadas por facções criminosas (Bastos, 2009a). O mesmo *blog* listou quinze comunidades na cidade de São Paulo (Bastos, 2009b). Dadas as dificuldades de coibir essas ações, devemos observar nos próximos anos *uma manutenção do domínio de territórios por organizações criminosas*. Essas facções criminosas seriam, na falta de melhor definição, grupos organizados em diferentes células e um único comando, que dispõem de uma ou várias fontes de faturamento. O Disque Denúncia do Rio de Janeiro reconhece, na lista de procurados publicada no seu *site*,[21] as seguintes facções: Terceiro Comando Puro (TCP), Comando Vermelho (CV), Amigos dos Amigos (ADA), Liga da Justiça ou Explosão (milícia) e Milícia da Chacrinha.

O tráfico de drogas é uma das principais fontes de financiamento desses grupos. Estudo recente elencou algumas forças aglutinadoras para uma maior concentração do mercado de drogas: retornos crescentes de escala e oportunidades (operações de baixo volume que saem do mercado regularmente, mão de obra barata, demanda inelástica, altas margens de lucro, vantagens estratégicas em relação a empresas menores – maior poder de fogo e efetivo, maior capacidade de desenvolver ações de assistência social e obter apoio de moradores). No entanto, o estudo também elencou algumas condições que favorecem a fragmentação do mercado de drogas: uma maior operação fica exposta a níveis mais altos de autoridades de governo e a parcelas mais abrangentes de público; também há um aumento do prêmio pela "cabeça" do chefe; e há ainda dificuldades organizacionais (maior responsabilidade da gerência; organização do fornecimento contínuo de drogas, armas e munições; manutenção do bom relacionamento com moradores e políticos locais; negociação de suborno de oficiais de polícia; convívio com riscos de ruptura de hierarquia; e dificuldade para recrutamento de boas lideranças). Segundo Lessing (2008), o autor desse estudo, a explicação para que, no Rio de Janeiro, a concentração se mantenha por tanto tempo é o domínio de presídios pelas facções criminosas, algo que também está ocorrendo em São Paulo com o Primeiro Comando da Capital (PCC). Algumas dessas forças aglutinadoras e fragmentadoras também afetam as organizações que atuam em outros mercados. Dessa forma, uma das incertezas é se *haverá nos próximos anos uma maior concentração das grandes organizações criminosas*. Outra é se *haverá maior fortalecimento das facções criminosas*.

21. Disponível em: <http://www.procurados.org.br/>. Acesso em: 4 ago. 2014.

Tais facções também têm forte presença nos presídios. Segundo levantamento do CNMP (2013), há grupos ou facções criminosas identificadas em 9,0% dos estabelecimentos prisionais do Centro-Oeste, com as seguintes proporções nas demais regiões: Nordeste (15%), Norte (5%), Sudeste (25%) e Sul (25%). Isso ocorreu mesmo com a implantação do Regime Disciplinar Diferenciado, criado mediante a Lei nº 10.792/2003, e do sistema penitenciário federal. Assim, dado o insucesso dessas medidas e a *manutenção da expansão das facções nos estabelecimentos penais*, que deve continuar nos próximos anos, uma incerteza é se *o Estado será capaz de reduzir a influência dessas facções criminosas nos estabelecimentos penais*.

Também ocorre uma *interiorização das ações das facções criminosas* e há *grande expectativa de que isso continue nos próximos anos*. O PCC, por exemplo, segundo Camila Nunes (16 Perguntas..., 2010), é um dos principais responsáveis por distribuição de drogas no estado de São Paulo, onde tem influência em 90% das unidades prisionais, mas age também em outros estados. Segundo Bruno Paes Manso e Marcelo Godoy (2014), a partir de informações de investigações realizadas pelo Ministério Público de São Paulo e pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, o PCC tem 11.182 filiados no Brasil; está em 22 estados; tem acordos com infratores paraguaios e bolivianos para fornecimento de drogas; e fatura por mês R$ 8 milhões em tráfico de drogas e R$ 2 milhões com loterias e contribuições.

Os crimes transnacionais, como o tráfico de drogas, contrabando, descaminho, tráfico de pessoas e lavagem de dinheiro, também têm aumentado. O UNODC (2011) estima que, em 2009, foram de US$ 870 bilhões as receitas geradas pelo crime organizado transnacional. Quanto ao tráfico de drogas, estima-se que o lucro bruto dos grupos organizados que operam nos mercados locais da América do Sul, América Central e Caribe cresceu e atingiu US$ 18 bilhões. Dados os limites da repressão a essas atividades, há tendência de *manutenção dos índices de crimes transnacionais*.

Parte do sucesso dessas organizações se deve a um alto nível de *envolvimento dos agentes públicos com o crime organizado*. A corrupção é um grave problema brasileiro. Segundo o Índice de Percepção da Corrupção de 2013, da Transparency International, num *ranking* de 177 países, o Brasil está em 72º lugar, com índice de 42 pontos[22] (quanto mais próximo de zero, o setor público é percebido como mais corrupto, e quanto mais próximo de cem, como menos corrupto). Nesse contexto, uma das incertezas é se *haverá maior fiscalização e controle sobre os agentes públicos envolvidos no enfrentamento do crime organizado*.

Há diversas ações do Estado para enfrentar essa situação. Uma delas foi a criação, em 2003, da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem

22. Para a lista completa de países, consultar: <http://www.transparency.org/cpi2013/results/>.

de Dinheiro (Enccla), que, segundo o MJ, teve como resultados, entre outros, a estruturação do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas no âmbito dos ministérios públicos estaduais; a criação de uma Rede de Laboratórios de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro; e a criação de Delegacias Especializadas em Crimes Financeiros no DPF.[23] Há também a criação do GGI Fronteiras. Questiona-se, entretanto, se *haverá maior integração operacional entre os entes federados no combate ao crime organizado*. Outra questão é se *haverá priorização e maior orçamento para políticas públicas de enfrentamento do crime organizado*.

A busca por maior efetividade no combate ao crime organizado passa por uma maior cooperação internacional. O Brasil conta com adidâncias[24] do DPF em dezesseis países, entre eles, Bolívia, Colômbia, Argentina, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, Suriname, Estados Unidos, Espanha, França, Reino Unido e Portugal.[25] Desde 1993, o Brasil realizou 21 acordos bilaterais em matéria penal ou combate à criminalidade com diversos países, entre eles: Peru, Colômbia, Estados Unidos, França, Itália, Portugal, Espanha, Suíça e Reino Unido.[26] Uma questão a ser considerada é se *haverá um fortalecimento da cooperação internacional contra o crime organizado*.

Apesar de todas essas medidas, o crime organizado é, como visto, muito forte no Brasil.

Destacam-se as seguintes tendências e incertezas que emergem do tema apresentado.

1) Tendências:

   a) crescimento de mercados legais e ilegais explorados pelas organizações criminosas;

   b) crescimento da atuação de organizações criminosas;

   c) ampliação dos ramos de atividades exploradas por organizações criminosas;

   d) manutenção de domínio de territórios por organizações criminosas;

   e) manutenção da expansão da atuação das facções nos estabelecimentos penais;

   f) interiorização das facções criminosas;

23. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/classificacao///data/Pages/MJ7AE041E8ITEMID141D313D77AF49A0A69A38F415062B64PTBRNN.htm>. Acesso em: 5 ago. 2014.

24. As adidâncias têm, entre outras, o objetivo de trocar informações sobre investigações policiais e segurança pública com instituições de outros países e, em geral, trabalham junto às missões diplomáticas no exterior (Brasil, 2012a).

25. Lista completa em: <http://www.dpf.gov.br/institucional/pf-pelo-mundo/adidancias>. Acesso em: 5 ago. 2014.

26. Os acordos bilaterais estão dispostos em: <http://portal.mj.gov.br/Classificacao///data/Pages/MJD6765F39ITEMID2D47B89B61AF41498B54471D880805DDPTBRIE.htm>.

g) manutenção dos índices de crimes transnacionais; e

h) manutenção do envolvimento de agentes públicos com o crime organizado.

2) Incertezas:

a) haverá nos próximos anos uma maior concentração das grandes organizações criminosas;

b) o Estado será capaz de reduzir a influência das facções criminosas nos estabelecimentos penais;

c) haverá fortalecimento das facções criminosas;

d) haverá maior fiscalização e controle sobre os agentes públicos envolvidos no enfrentamento do crime organizado;

e) haverá priorização e maior orçamento para políticas públicas de enfrentamento do crime organizado;

f) haverá maior integração operacional entre os entes federados no combate ao crime organizado; e

g) haverá um fortalecimento da cooperação internacional contra o crime organizado.

3.5 Aumento da circulação de drogas ilícitas e manutenção da política repressiva de restrição da oferta

Nos últimos anos, tem aumentado a circulação de drogas ilícitas no Brasil. Em pesquisa do Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (Cebrid) de 2005, realizada nas 108 cidades com mais de 100 mil habitantes no Brasil, 5,2% dos entrevistados admitiram que foram procurados por alguém interessado em vender-lhes drogas. Na pesquisa anterior, de 2001, obteve-se 4,0%. Os entrevistados que admitiram ter visto frequentemente pessoas vendendo drogas nas vizinhanças, nos últimos trinta dias, passaram de 15,9%, em 2001, para 18,5%, em 2005 (Carlini, 2006). Além disso, as drogas ilícitas se tornaram mais baratas. Segundo estudo do International Centre for Science in Drug Policy, de forma geral, os preços das drogas caíram de 1990 a 2010 (Drogas..., 2013). Parece também que no Brasil há uma maior variação dos tipos de drogas ilícitas. Um indício disso é que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por vezes provocada pelo DPF, atualiza as listas de substâncias de uso proscrito no Brasil. Dessa forma, a lista de substâncias psicotrópicas, que tinha 31 substâncias enumeradas em novembro de 2004 (Brasil, 2004), passou a 78 em janeiro de 2015 (Brasil, 2015a). Diante dos limites da política de repressão às drogas, entre outros, há tendência de *aumento da circulação de drogas ilícitas (em particular o* crack*)* e de *crescimento dos tipos de drogas ilícitas em circulação*.

Mas o mercado transnacional parece estável se levarmos em conta o número de usuários no mundo. Segundo estimativas do UNODC (2014), a extensão do consumo problemático de drogas (usuários regulares, com transtorno e dependentes) permanece estável na faixa de 16 e 39 milhões de pessoas. Pelo mesmo relatório, o Brasil, além de mercado consumidor de drogas como a cocaína, é também uma rota de tráfico de drogas para a Europa. Além disso, o país também aparece como produtor de maconha, tendo, em 2012, produzido 180 t.

Diante disso, há uma política de drogas no Brasil. A Lei nº 11.343/2006 e o Decreto nº 5.912/2006 regulamentam o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, estabelecendo o Conselho Nacional Antidrogas (Conad), a Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) e a participação de órgãos e entidades públicas de todos os entes da Federação que trabalham na prevenção do uso de drogas, na atenção ao usuário e na repressão ao tráfico. O Brasil tem realizado, no âmbito da cooperação internacional, ações com outros países, como Peru e Paraguai, para impedir que drogas ilícitas sejam produzidas e comercializadas em território nacional. No Peru, em operação conjunta, houve a destruição de "34 laboratórios de processamento de pasta base de cocaína e a apreensão e destruição de quase 500 toneladas de produtos químicos" (Brasil, 2015b, p. 237). Em função da extensão de nossas fronteiras e dos recursos limitados para o controle nos portos e aeroportos, a tendência é que *o Brasil permaneça como rota do tráfico internacional de drogas*. Diante disso ficam algumas incertezas: *haverá maior investimento na repressão ao tráfico internacional de drogas? O Brasil realizará maior cooperação internacional em ações de combate ao tráfico internacional de drogas, inclusive com apoio à erradicação de plantações que são matéria-prima para a preparação de drogas ilícitas nos países da América do Sul*?

Há ainda políticas como o Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd) que tentam integrar o trabalho de policiais com as escolas. Há também iniciativas como a do programa Crack, É Possível Vencer, que visam melhorar o trabalho conjunto entre policiais e agentes de saúde. No entanto, na prática, observa-se que ainda falta melhor coordenação das políticas de drogas no país e que, enquanto alguns agentes buscam reprimir, outros tentam tratar os mesmos indivíduos (Jesus, 2011). Além disso, apesar da repressão, de 1998 a 2007, o consumo de drogas ilícitas também teria aumentado em mais de 150%.[27] Nesse contexto, *haverá, nos próximos anos, maior integração e fortalecimento das políticas públicas de atenção e tratamento aos usuários de drogas? Haverá um trabalho mais cooperativo entre operadores de segurança pública, educadores e agentes de saúde? Haverá um fortalecimento de políticas de prevenção e cuidado ao uso de drogas*?

27. Cerqueira (2010) utiliza a variável mortes por drogas ilícitas como *proxy* para o aumento do consumo de drogas proibidas. Segundo dados do Sistema de Informações de Mortalidade analisados por ele, as mortes por drogas ilícitas, de uma base fixa de 100 em 1998, passaram para mais de 250 em 2007.

Cada vez mais, é crescente o debate público sobre a legalização do uso da maconha. Mas as pesquisas de opinião apontam que a maior parte da população é contrária. Em pesquisa da CNT e da Sensus (2011), foi informado que 45,2% dos entrevistados têm acompanhado os debates sobre a descriminalização das drogas no país e outros 37,0% ouviram falar. Na mesma pesquisa, 17,8% se manifestaram a favor da descriminalização e 78,6% contra. Outra pesquisa, da FPA (2013), apontou ainda que 80% dos entrevistados são a favor da proibição do governo à venda e ao consumo de maconha. Também se nota que na campanha presidencial de 2014 alguns dos principais candidatos à presidência se colocaram contra (Veja..., 2014). Além disso, o Brasil é signatário das seguintes convenções da Organização das Nações Unidas (ONU): Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971) e Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988). Dessa forma, emergem duas tendências: *não haver a descriminalização* e *ser mantida a política de repressão às drogas ilícitas*.

Sintetizam-se as principais tendências e incertezas identificadas nesta temática, conforme a seguir.

1) Tendências:
   a) aumento da circulação de drogas ilícitas, em particular o *crack*;
   b) crescimento dos tipos de drogas ilícitas em circulação;
   c) permanência do Brasil como rota do tráfico internacional de drogas;
   d) não descriminalização das drogas; e
   e) manutenção da política de repressão às drogas ilícitas.
2) Incertezas:
   a) haverá nos próximos anos maior integração e fortalecimento das políticas públicas de atenção e tratamento aos usuários de drogas;
   b) haverá um trabalho mais cooperativo entre operadores de segurança pública, educadores e agentes de saúde;
   c) haverá maior investimento na repressão ao tráfico internacional de drogas;
   d) haverá um fortalecimento de políticas de prevenção e cuidado ao uso de drogas; e
   e) o Brasil realizará maior cooperação internacional em ações de combate ao tráfico internacional de drogas, inclusive com apoio à erradicação de plantações que são matéria-prima para a preparação de drogas ilícitas nos países da América do Sul.

3.6 Manutenção das altas taxas de vitimização

Nas últimas décadas, houve crescimento da vitimização por vários crimes. Segundo IBGE (2010), numa comparação entre pesquisas de vitimização realizadas em 1988 e 2009, com pessoas com mais de 10 anos de idade, para verificar se foram vítimas nos últimos 365 dias, as vítimas de tentativa de roubo ou furto passaram de 1,6% em 1988 para 5,4% em 2009; as vítimas de roubo e furto aumentaram de 5,4% para 7,4%; e as de agressão física cresceram de 1,0% para 1,6%. A taxa de estupro por 100 mil habitantes, a partir dos registros de ocorrência policial compilados pela Senasp, vem, apesar de reconhecidos os limites na coleta desses dados, em um crescente: 13,25 (2009), 17,30 (2010), 21,07 (2011) e 25,58 (2012).[28] Também há estimativa de que no mínimo 527 mil pessoas sejam estupradas no Brasil por ano (Cerqueira e Coelho, 2014). A Pesquisa Nacional de Vitimização (Senasp, Datafolha e Crisp, 2013a), realizada no período 2010-2012, apontou que 0,8% dos entrevistados foi vítima de ofensa sexual (ou agressão sexual)[29] nos doze meses anteriores à entrevista.

No entanto, nos últimos anos, alguns crimes têm se mantido estáveis. Estima-se que os homicídios no Brasil estejam se mantendo em, aproximadamente, 60 mil (ao ano) nos últimos anos, mais precisamente entre 2001 e 2010: 57.001, em 2001; o piso de 56.418, em 2006; o teto de 62.375, em 2009; e 60.015, em 2010 (Cerqueira, 2013).

A ação tradicional em relação aos crimes é o patrulhamento ostensivo, a ronda policial e o atendimento a ocorrências, realizados pela PM, e o trabalho de persecução penal, iniciado pela PC. No caso da persecução penal, nota-se a baixa capacidade do sistema policial de esclarecer os crimes. No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, no período 1998-2002, as taxas de elucidação de furto e de roubo foram de 5%, enquanto a de homicídio alcançou 35% (Misse e Vargas, 2007). Também pela punição, o sistema de justiça criminal não parece capaz de reduzir a criminalidade. Apesar dos seus conhecidos instrumentos de prevenção (reafirmação das normas sociais, dissuasão, isolamento e tratamento penal), o sistema não tem sido capaz de reduzir os índices no Brasil, mesmo com a população carcerária tendo aumentado mais de seis vezes de 1990 (90 mil) a 2014 (607,7 mil) (Brasil, 2014f). Nota-se assim, uma tendência de *manutenção de taxas altas de vitimização*.

Quanto ao homicídio especificamente, os governos têm realizado aprimoramentos nas políticas de segurança e implementado programas e projetos para conter os homicídios. Há políticas, programas e projetos como o Brasil Mais

28. Relatório consolidado de ocorrências de estupros registrados pela Polícia Civil disponível em: <https://www.sinesp.gov.br/estatisticas-publicas>. Acesso em: 24 fev. 2015.

29. O seguinte texto era lido para o entrevistado, antes de ser realizada a pergunta: "algumas vezes as pessoas agarram, tocam ou agridem outras pessoas por motivos sexuais. Isto pode acontecer em casa ou em outros lugares. As perguntas a seguir são sobre agressões sexuais" (Senasp, Datafolha e Crisp, 2013b).

Seguro, o Fica Vivo! (de Minas Gerais) e o Pacto pela Vida (de Pernambuco), seja qualificando a ação policial, seja realizando ações sociais preventivas. Além disso, como já citado, há estudos apontando a contenção dos homicídios a partir do Estatuto do Desarmamento (Cerqueira e Mello, 2013). Entretanto, várias ações de prevenção ainda não têm uma dimensão nacional e, como visto, há uma série de fatores que podem contribuir para a manutenção das altas taxas de homicídio, tais como: a manutenção do perfil demográfico brasileiro jovem, com elevada desigualdade social e fácil acesso a armas de fogo; a intensificação da redistribuição geográfica das altas taxas de criminalidade violenta; o crescimento dos mercados ilegais do crime com fortalecimento das organizações e facções criminosas no Brasil; e o aumento do consumo e da circulação de drogas ilícitas com a manutenção da política repressiva de restrição da oferta. Dessa forma, fica a incerteza se *haverá uma redução das taxas de homicídio*.

Quanto às agressões físicas, destacam-se algumas ações para enfrentar tais crimes. A Lei Maria da Penha, por exemplo, entre outras coisas, criou medidas protetivas de urgência para impedir a continuidade da prática de violência doméstica e familiar (Brasil, 2006a). A aplicação da lei já atendeu a milhares de mulheres em situação de violência física. Além disso, estudo recente mostra que ela tem desempenhado papel relevante na contenção da violência de gênero (Cerqueira *et al.*, 2015). Também há medidas para reprimir agressões, como atos de violência entre torcedores e torcidas. A Lei nº 12.229/2010 estabeleceu, entre outras coisas, o monitoramento por imagem do público em estádios com capacidade superior a 10 mil pessoas e tipificou o crime de "promover tumulto, praticar ou incitar a violência, ou invadir local restrito aos competidores em eventos esportivos" (Brasil, 2010a, art. 41-B). No entanto, como o sistema de justiça criminal já está sobrecarregado, as medidas repressivas podem não surtir o desejado efeito preventivo. Além disso, embora sejam realizadas ações com reconhecida capacidade de impactar a prevenção da violência – Fica Vivo! e Programa de Escolas Abertas (Bellis *et al.*, 2010) –, tais projetos atendem a apenas parcela da população jovem em vulnerabilidade social. Dessa forma, fica a incerteza se *haverá redução das taxas de agressão física e lesão corporal*.[30]

Quanto a roubo de veículos e cargas, a Lei Complementar nº 121/2006 criou o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão ao Furto e Roubo de Veículos e Cargas (Brasil, 2006b). Entre as medidas tomadas a partir desta lei, o Conselho Nacional de Trânsito (Contran) determinou, pela Resolução nº 245/2007, que todos os veículos novos passem a conter equipamento antifurto (Brasil, 2007), a partir de 2015, segundo a Deliberação nº 135/2013 (Brasil, 2013b). Essa será

30. Foram utilizados os termos agressão física e lesão corporal, pois o primeiro foi empregado na Pesquisa Nacional de Vitimização (Senasp, Datafolha e Crisp, 2013b) e o segundo é o tipo penal registrado nas ocorrências policiais mais condizentes com os casos de agressão física não letais e não sexuais.

mais uma proteção quanto ao furto de veículos. Quanto a roubo e furto de telefones celulares, tramita no Senado Federal o PL nº 323/2014,[31] que determina que os *smartphones* sejam ou possam ser equipados com solução de tecnologia antifurto. No entanto, resta saber se tais medidas, se e quando adotadas de fato, serão eficazes, principalmente tendo em vista a capacidade dos infratores de se adaptarem aos obstáculos. Fica assim a incerteza sobre se *haverá uma redução das taxas de roubo e das taxas de furto*.

Em relação às agressões sexuais e aos estupros, além da Lei Maria da Penha, já mencionada, foi criado pelo governo federal o Programa Mulher: Viver sem Violência (Brasil, 2013c), com o objetivo de integrar e ampliar os serviços públicos voltados às mulheres em situação de violência, tendo entre suas diretrizes a garantia e a promoção de direitos das mulheres em situação de violência. No entanto, as dúvidas quanto ao impacto dessas e de outras ações levam à incerteza sobre se *haverá uma redução das taxas de agressão sexual e estupro*.[32]

Apresenta-se, a seguir, síntese das principais tendências e incertezas identificadas nesta temática.

1) Tendência:

   a) manutenção das altas taxas de vitimização (roubos, homicídios, estupro).

2) Incertezas:

   a) haverá uma redução das taxas de homicídio;

   b) haverá uma redução das taxas de roubo;

   c) haverá uma redução das taxas de agressão sexual e estupro;

   d) haverá uma redução das taxas de agressão física e lesão corporal; e

   e) haverá uma redução das taxas de furto.

3.7 Manutenção do endurecimento penal com aumento da população carcerária e expansão do monitoramento eletrônico

Nos próximos anos deve se manter a tendência de *endurecimento penal*. Em pesquisa recente da CNT e MDA Pesquisa (2014), 37,6% dos entrevistados escolheram a redução da maioridade penal de 18 para 16 anos, e 9,9% preferiram o aumento de penas como medida principal para coibir a violência. Entre os operadores do sistema de justiça criminal também há importante apoio ao endurecimento.

31. Informações a respeito desse PL disponíveis em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118889>. Acesso em: 24 fev. 2015.

32. Foram utilizados os termos agressão sexual e estupro, pois o primeiro foi empregado na Pesquisa Nacional de Vitimização (Senasp, Datafolha e Crisp, 2013b) e o segundo é o tipo penal registrado nas ocorrências policiais, podendo ser considerado o mais grave ato de agressão sexual.

Pesquisa da AMB (2006), feita com juízes, mostra que 61,0% dos entrevistados eram favoráveis ou totalmente favoráveis à diminuição da maioridade penal; 89,3%, ao aumento do tempo de cumprimento da pena para obtenção de progressão de regime em relação a determinados crimes graves; 81,5%, ao aumento do tempo de cumprimento da pena para obtenção de livramento condicional; 76,8%, ao aumento da pena mínima para delitos de tráfico de drogas; e 69,1%, ao aumento do limite máximo do cumprimento da pena privativa de liberdade.

Nesse contexto, *políticas públicas que resultem em aumento do encarceramento também deverão se manter como paradigma no Brasil*. Notam-se, por exemplo, as propostas entregues pelos secretários de segurança pública do Sudeste ao Poder Legislativo federal, em junho de 2014, com os seguintes teores: dobrar o tempo máximo que o condenado pode ficar no regime disciplinar diferenciado; aumentar o tempo máximo de internação de menores de idade autores de ato infracional correspondente a crimes hediondos de três para oito anos; voltar a exigir exame criminológico para a concessão de progressão de regime e liberdade condicional; aumentar as penas mínima e máxima dos crimes de receptação e receptação qualificada; transformar o crime de receptação qualificada em crime hediondo etc. (Parte 2..., 2014).

Isso deve resultar no *aumento da população carcerária brasileira*, a qual, como já observado, cresceu mais de seis vezes de 1990 a 2014. Dados do CNJ, publicados em junho de 2014, informam que a população carcerária está em 563.526, e só não é maior porque há 147.937 condenados em prisão domiciliar e mais 373.991 mandados de prisão em aberto. O *deficit* de vagas estaria em 354.244 se fossem contados os presos em prisão domiciliar (aplicada em geral por falta de vagas no regime aberto), e em 728.235 na hipótese de cumprirem todos os mandados de prisão em aberto (CNJ, 2014).

Pelos números do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), *o* deficit *de vagas é crescente*. Mais que dobrou, nos últimos quinze anos, passando de 97.045 em 2000 para 231.062 em 2014, mesmo com três ações que poderiam ajudar a contê-lo (Brasil, 2014e). A primeira é o crescimento do número de vagas,[33] que passou de 135.710 em 2000 para 376.669 em 2014 (Brasil, 2014e). A segunda é o crescimento da aplicação de alternativas penais – o MJ contabilizava 80.364 cumpridores de penas e medidas alternativas em 1995 e 671.078 em 2009.[34] A terceira é a aprovação da Lei nº 12.403/2011, que permite a aplicação de uma série de medidas cautelares diferentes da prisão. O número de presos provisórios, no entanto, aumentou, segundo a mesma fonte do Depen, de 173.818 em dezembro

33. Estas vagas estão em penitenciárias, colônias agrícolas, indústrias, casas de albergado, cadeias públicas, hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e estabelecimentos terceirizados.

34. Dados disponibilizados em: <http://portal.mj.gov.br/servicos/data/Pages/MJ47E6462CITEMID38622B1FFD6142648AD402215F6598F2PTBRIE.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

de 2011 para 195.036 em dezembro de 2012. Em 2014, o número de presos sem condenação alcançou 250.213 (Brasil, 2014e).

Um aspecto a ser considerado é *a crescente utilização do monitoramento eletrônico*. O governo federal, por exemplo, apoia a implantação de Centros de Monitoramento Eletrônico, tendo sido estimado, em julho de 2014, que centros em Alagoas, na Paraíba, em Goiás e na Bahia já estariam em funcionamento (Brasil, 2014a). Algumas incertezas aqui são *se o monitoramento eletrônico contribuirá para reduzir o número de presos provisórios, se estimulará a aplicação de alternativas penais e se contribuirá para a não aplicação de outras medidas cautelares*, como o comparecimento periódico em juízo.

Outra medida que pode impactar a aplicação de penas e medidas alternativas é o projeto Audiência de Custódia, parceria entre CNJ, Tribunal de Justiça de São Paulo e MJ. O projeto tem como objetivo implementar uma estrutura nos tribunais para receber os presos em flagrante em até 24 horas após a prisão para a análise do cabimento da prisão e da necessidade de sua manutenção ou de aplicação de medidas alternativas (Freire, 2015).

No entanto, no início de 2015, foi renovada a Frente Parlamentar da Segurança Pública, com mais de duzentos deputados, cujas propostas abordam a "redução da maioridade penal, a diminuição de benefícios a detentos e a revogação do Estatuto do Desarmamento" (Vital, 2015). Assim, fica a incerteza se *haverá crescimento da aplicação de penas e medidas alternativas*.

Além disso, *espera-se que se mantenha a quase completa ausência de política para ex-apenados*. Uma das mais recentes experiências de programas que atendem a egressos é o projeto Começar de Novo, do CNJ, que estimula órgãos públicos e da sociedade civil a oferecer vagas de trabalho e de capacitação profissional para presos e egressos. Segundo consulta ao *site* Portal de Oportunidades, do projeto, havia, em 7 de agosto de 2014, 8.571 vagas de trabalho preenchidas e 3.908 vagas disponíveis, além de 6.626 vagas propostas em cursos e 475 vagas disponíveis.[35] Também pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego do Ministério da Educação (Pronatec/MEC), foram disponibilizadas, em 2014, 32.772 vagas para a população carcerária, egressos e cumpridores de alternativas penais (Brasil, 2014a). No entanto, os egressos atendidos por esses programas são quase todos condenados que ainda estão cumprindo pena e não aqueles que a terminaram. Há alguns PLs tramitando na Câmara que tratam do tema. Em geral, são voltados para facilitar a inserção de egressos no mercado de trabalho. Entre eles estão: o PL nº 7.060/2002, que institui o programa Primeiro Emprego, o qual inclui, entre outros, egressos do sistema penal; o PL nº 2.580/2003, que visa à

35. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sistemas/sistema-carcerario-e-execucao-penal/20550-portal-de-oportunidades-comecar-de-novo>. Acesso em: 7 ago. 2014.

aceitação do egresso no mercado de trabalho; e o PL nº 6.808/2010, que disciplina a organização e o funcionamento da administração pública para fins de absorção de mão de obra do sistema prisional.[36] Entre os programas de governo dos três principais candidatos à Presidência em 2014, o tema só estava claramente presente nas diretrizes dos programas de governo de um deles (PSB, 2014).

Diante desse quadro, há importantes incertezas. Primeira, *haverá melhoria dos resultados das políticas de reintegração social*? Pesquisa recente do Ipea apontou que, entre apenados com autos de execução penal findos em 2006, 24,4% de um contingente de 817 casos de Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Rio de Janeiro eram reincidentes (Ipea, 2015). Segunda incerteza, *o Estado será capaz de reduzir a influência das facções criminosas nos presídios*, como já visto? Terceira, *haverá fortalecimento das defensorias públicas capaz de melhorar a garantia dos direitos dos presos*? Quanto a esta última, nota-se que a Lei nº 12.313/2010 passou a prever a assistência jurídica ao preso dentro dos presídios e atribuiu competências às defensorias públicas na execução penal (Brasil, 2010b). No entanto, pesquisa realizada em 2013 apontava que havia apenas 231 defensores públicos estaduais com atribuição na área de execução penal. Se os presos também podem ser atendidos por defensores sem atribuição definida em execução penal, a pesquisa apontava um *deficit* de 10.578 defensores públicos estaduais no Brasil (Moura *et al.*, 2013).

Em relação aos jovens, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece uma série de sanções a adolescentes em conflito com a lei. Em 2012, o Brasil tinha 19.595 adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado, e 88.075, em meio aberto (Brasil, 2013a). Em 2011, foram contabilizados 17.703 adolescentes em regime fechado. Dos atos infracionais cometidos por eles, 38,1% eram de roubo; 26,6%, tráfico; 8,4%, homicídio, 3,0%, homicídio tentado; 2,3%, porte de arma de fogo; 1,2%, roubo tentado; e 1%, estupro. Dos adolescentes privados de liberdade, 15.116 estavam matriculados na educação básica em 2012. Parte dos adolescentes egressos das medidas socioeducativas volta a cometer infrações, o que nos leva a questionar se *haverá melhoria dos resultados produzidos pelas medidas socioeducativas*.

Diante de tais constatações, destacam-se a seguir as principais tendências e incertezas que emergem dessa temática.

1) Tendências:

    a) manutenção do endurecimento penal;

36. Lista completa de PLs e outras proposições disponível em: <http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_lista.asp?Pagina=2&sigla=PL&Numero=&Ano=&Autor=&OrgaoOrigem=todos&Comissao=0&Situacao=&dtInicio=&dtFim=&Ass1=egresso&co1=+AND+&Ass2=&co2=+AND+&Ass3=&Submit=Pesquisar&Relator=&pesqCompleta=1>. Acesso em: 7 ago. 2014.

b) manutenção do paradigma de políticas públicas de segurança que aumentam o encarceramento;

c) aumento da população carcerária;

d) crescimento do *deficit* de vagas no sistema prisional;

e) manutenção de quase total ausência de política para ex-apenados; e

f) expansão da utilização do monitoramento eletrônico.

2) Incertezas:

a) o monitoramento eletrônico contribuirá para reduzir o número de presos provisórios;

b) o monitoramento eletrônico estimulará a aplicação de alternativas penais;

c) o monitoramento eletrônico contribuirá para a não aplicação de outras medidas cautelares;

d) haverá melhoria dos resultados das políticas de reintegração social;

e) haverá melhoria dos resultados produzidos pelas medidas socioeducativas;

f) haverá crescimento da aplicação de penas e medidas alternativas; e

g) haverá fortalecimento das defensorias públicas capaz de melhorar a garantia dos direitos dos presos.

3.8 Manutenção da ampla divulgação de ocorrências criminais, da alta sensação de insegurança e de grande repercussão na mídia de alguns crimes graves

A criminalidade ocupa importante espaço na programação das redes de televisão e rádio, nos jornais e na mídia eletrônica. Além das notícias transmitidas em telejornais diários, há programas que cobrem fortemente esse tema, tais como *Cidade Alerta*, *Polícia 24 Horas* e *Brasil Urgente*. O nível de audiência elevado é antigo, sendo razoável esperar que *se mantenha uma ampla divulgação de ocorrências criminais e uma ampla audiência de programas que noticiam casos de violência*.

Com o avanço da produção de dados sobre violência, tem crescido a divulgação de estudos e estatísticas sobre o tema. Recentemente, por exemplo, houve ampla repercussão do estudo Mapa da Violência 2014. Com a frase "mapa da violência 2014", foi possível obter 303 mil resultados na ferramenta de busca Google.[37] Espera-se que *se mantenha uma forte repercussão de dados sobre a violência*.

37. Disponível em: <https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#q=%22mapa+da+viol%C3%AAncia+2014%22>. Acesso em: 7 ago. 2014.

A repercussão dos casos de violência, como homicídios e confrontos entre policiais e traficantes, contribui para manter uma imagem que associa bairros pobres e favelas à violência. Isso repercute inclusive na maneira como a polícia age. Segundo pesquisa do Data Favela, realizada com moradores de favela, 37% dos entrevistados já foram revistados por policiais, proporção que chega a 65% entre jovens de 18 a 29 anos de idade (Quase..., 2013). Diante da constante repercussão desses casos, espera-se que *seja mantida a associação de bairros pobres e favelas à criminalidade*.

Ao lado das altas taxas de vitimização, a repercussão da criminalidade na mídia contribui para uma baixa sensação de segurança na população. Pesquisa da CNT e MDA (2014) revela que 37,1% dos entrevistados consideraram ruim ou péssima a sua segurança pessoal e de sua família na cidade onde vivem, ao mesmo tempo que 57,8% responderam que sentem que a violência aumentou muito no último ano no lugar onde moram. De uma lista de tipos de violência que mais preocupam o entrevistado, 41,7% escolheram assalto à mão armada, 23,1%, latrocínio e 15,8%, estupro (CNT e MDA Pesquisa, 2014). Em pesquisa semelhante da CNT e Sensus (2010), 36,8% dos entrevistados responderam que a cidade onde moram é violenta. Dada a recorrência de crimes violentos e ações do crime organizado, já discutida anteriormente, há tendência de *manutenção de alta sensação de insegurança*.

Isso contribui para que os espaços públicos urbanos sejam considerados áreas de risco. Pesquisa do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) realizada em 2010 apontou que, entre entrevistados de onze capitais brasileiras, 38,6% responderam que já aconteceu ou acontece de deixar de circular por alguns bairros ou ruas da cidade, e 37,8% responderam que já aconteceu ou acontece de deixar de circular à noite. A mesma pergunta feita em 1999 teve como resultado 38,1% e 49,8%, respectivamente (Cardia, 2012). Essa redução da ocupação do espaço público torna tais locais ainda mais inseguros; assim, nota-se a tendência de *manutenção da alta proporção de pessoas que deixam de circular nas ruas por medo da violência*.

Diante de tudo que já foi discutido, a incerteza levantada é se *haverá melhoria na sensação de segurança*.

Historicamente, o Brasil passa por momentos de grande comoção, com a ocorrência de alguns graves crimes que ganharam notoriedade. O *site* Terra listou 33 casos que abalaram o país de 1990 a 2011, entre eles: os assassinatos da atriz Daniella Perez (1992), do menino Ives Ota (1997), do casal Richthofen (2002), do jornalista Tim Lopes (2002), do casal Liana Friedenbach e Felipe Caffé (2003), da missionária Dorothy Stang (2005), do menino João Hélio (2007), da adolescente Eloá Pimentel (2008), dos alunos da escola municipal de Realengo (2011), bem como os casos do Maníaco do Parque (1997 e 1998), do ônibus 174 (2000), dos

ataques do PCC de maio de 2006, do casal Nardoni (2008), dos jovens do Morro da Previdência (2008) e do goleiro Bruno (2010). Muitos outros casos ainda podem ser mencionados: o massacre do Carandiru (1992), a chacina de Unaí (2004), o assassinato da juíza Patrícia Acioli (2011) e o linchamento do Guarujá (2014).[38] Alguns desses casos precipitaram mudanças na legislação, como a aprovação da Lei de Crimes Hediondos (1990). Outros contribuíram para redirecionamentos na agenda, como o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública,[39] após o caso do ônibus 174. Logo, há uma tendência de *ocorrerem novas comoções públicas relativas à violência*. Tais acontecimentos colaboram, em geral, para o endurecimento da legislação penal. Neste sentido, uma das principais propostas é o aumento do limite máximo de tempo na medida socioeducativa de internação, a qual tem recebido o apoio, entre outros, do governador do estado de São Paulo, Geraldo Alckmin (Trindade, 2014), e tem sido repudiada por entidades e instituições como o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) (Nota..., 2013). Assim, uma incerteza é se *haverá aumento do período máximo de internação de adolescentes submetidos à medida privativa de liberdade*.

A seguir sintetizam-se as principais tendências e incertezas que emergem dessa temática.

1) Tendências:
   a) manutenção de ampla divulgação de ocorrências criminais;
   b) manutenção de ampla audiência de programas que noticiam casos de violência;
   c) manutenção de forte repercussão de dados sobre a violência;
   d) manutenção da associação de bairros pobres e favelas à criminalidade;
   e) manutenção de alta sensação de insegurança;
   f) manutenção da alta proporção de pessoas que deixam de circular nas ruas por medo da violência; e
   g) ocorrência de novas comoções públicas relativas à violência.
2) Incertezas:
   a) haverá melhoria na sensação de segurança; e
   b) haverá aumento do período máximo de internação de adolescentes submetidos à medida privativa de liberdade.

38. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/crimes-que-abalaram-o-brasil/>. Acesso em: 14 ago. 2014.
39. O plano pode ser conferido na íntegra em: <http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm#com6>. Acesso em: 12 fev. 2015.

3.9 Aumento da privatização da segurança e maior difusão de tecnologias

Nos últimos anos, o setor de segurança privada cresceu fortemente. Estima-se que seu faturamento tenha passado de R$ 7,0 bilhões, em 2002, para R$ 43,5 bilhões, em 2013, com previsão de atingir R$ 50 bilhões, em 2015. Além disso, o número de empresas regulares cresceu de 1.386, em 2002, para 2.392, em 2013 (Fenavist, 2014). Motivos apontados para o crescimento são: aumento da demanda por serviços nas cidades pelo crescimento da urbanização e do poder aquisitivo da população; crescimento da violência urbana e aumento do roubo de cargas e de sequestros; e substituição da segurança orgânica (empresas com estrutura própria de segurança) pela contratação de empresas de segurança privada (Fenavist, 2013). Outros fatores podem ser o aumento da insegurança e a falta de confiança na polícia, tratados anteriormente. Há, assim, *uma tendência de crescimento da segurança privada*.

Essa expansão, associada às compras públicas, tem levado a uma maior inovação e difusão de tecnologias para fins de segurança. Tem crescido, por exemplo, a utilização de câmeras de segurança. O governo do Distrito Federal pretendia ter, até o final de 2014, 835 câmeras instaladas (Copa..., 2014). Com o avanço tecnológico e o crescimento do consumo de novos produtos, espera-se *um crescimento da difusão de inovações tecnológicas nas áreas de segurança pública e privada*.

No Brasil, a segurança privada é controlada pelo DPF, responsável por autorizar, controlar e fiscalizar o funcionamento das empresas especializadas, dos cursos de formação de vigilantes e das empresas que exercem serviços orgânicos de segurança (Brasil, 1983). Mas a polícia não tem conseguido manter controle efetivo das empresas de segurança privada e fiscalização, além de não ter condições de evitar o funcionamento de empresas clandestinas (Lopes, 2014). Uma das incertezas que emerge é se *haverá uma melhora nas condições para a fiscalização da segurança privada*. Outra é se *haverá um aumento das empresas de segurança clandestinas.*

Na segurança privada, é patente a participação de policiais, seja como proprietários de empresas de segurança, seja como funcionários. Nesses casos, é clara a possibilidade de conflitos de interesse, tanto num eventual favorecimento a empresas que contratam policiais para realizar sua segurança quanto nos benefícios que uma fraca atuação da polícia pode trazer para a expansão das empresas. Pesquisa recente com policiais aponta que 28,6% dos entrevistados exerciam outra atividade remunerada para completar a sua renda (Bueno, Tonelli e Santos, 2014); é razoável supor que uma parcela considerável esteja atuando na segurança privada. Assim, identifica-se a tendência de *manutenção do conflito de interesses na atuação de profissionais da segurança pública na segurança privada*.

Por fim, apresenta-se a seguir síntese das principais tendências e incertezas associadas a essa temática.

1) Tendências:
   a) crescimento da segurança privada;
   b) crescimento da difusão de inovações tecnológicas nas áreas de segurança pública e privada; e
   c) manutenção do conflito de interesses na atuação de profissionais da segurança pública na segurança privada.
2) Incertezas:
   a) haverá melhora nas condições para a fiscalização da segurança privada; e
   b) haverá um aumento das empresas de segurança clandestinas.

4 CONDICIONANTES DE FUTURO

Os condicionantes de futuro identificados foram as incertezas-chave, as tendências (já apresentadas) e as estratégias dos principais atores.

As incertezas-chave são as seguintes:

- aumento do desenvolvimento social inclusivo com impacto nos índices de crimes violentos;
- maior capacidade de intervenção municipal na segurança pública;
- maior integração operacional entre as polícias;
- melhora na relação da polícia com a sociedade nos próximos anos;
- aumento significativo da efetividade da investigação criminal;
- maior integração operacional entre os entes federados no combate ao crime organizado;
- melhoria dos resultados das políticas de reintegração social; e
- melhoria dos resultados produzidos pelas medidas socioeducativas.

Essas incertezas-chave foram obtidas por meio da análise integrada entre incertezas críticas e incertezas motrizes. A tabela 2 e a figura 2 apresentam os resultados do exercício inspirado no método Delphi para a definição das incertezas críticas, que se encontram no primeiro quadrante da figura 3. Essa análise foi realizada para as 48 incertezas identificadas durante a etapa anterior.

TABELA 2
Matriz incerteza *versus* importância

Incertezas	Importância	Incerteza
1. Haverá um aumento do desenvolvimento social inclusivo que tenha impacto nos índices de crimes violentos?	5	4
2. Haverá expansão de políticas para a juventude focadas em grupos vulneráveis?	5	2
3. Haverá maior flexibilização do Estatuto do Desarmamento?	3	3
4. Haverá maior participação da sociedade civil na definição e na implementação das políticas de segurança pública (governança democrática)?	3	3
5. Projetos de ocupação de territórios com ações sociais vão se expandir pelo país?	4	3
6. O crescimento de experiências de mediação terá impacto nas taxas de violência?	3	4
7. O Brasil conseguirá consolidar ações mais efetivas no controle de suas fronteiras internacionais?	4	4
8. Haverá uma maior integração operacional entre as polícias?	4	4
9. Vai melhorar a relação da polícia com a sociedade nos próximos anos?	5	5
10. Haverá uma melhor estruturação dos órgãos policiais estaduais para investigação e produção de provas técnicas?	5	3
11. Haverá um aumento significativo da efetividade da investigação criminal?	5	4
12. Haverá mais recursos para a segurança pública?	4	2
13. Haverá maior confiança da população na polícia?	4	4
14. Haverá uma maior participação dos municípios na prevenção da violência?	4	4
15. Haverá nos próximos anos uma maior concentração das organizações criminosas?	3	3
16. O Estado será capaz de reduzir a influência das facções criminosas nos estabelecimentos penais?	5	4
17. Haverá maior fortalecimento das facções criminosas?	3	3
18. Haverá maior fiscalização e controle sobre os agentes públicos envolvidos no enfrentamento do crime organizado?	4	3
19. Haverá priorização e maior orçamento para políticas públicas de enfrentamento do crime organizado?	4	3
20. Haverá maior integração operacional entre os entes federados no combate ao crime organizado?	4	4
21. Haverá um fortalecimento da cooperação internacional contra o crime organizado?	4	4
22. Haverá nos próximos anos maior integração e fortalecimento das políticas públicas de atenção e tratamento aos usuários de drogas?	4	3
23. Haverá um trabalho mais cooperativo entre operadores de segurança pública, educadores e agentes de saúde?	3	3
24. O monitoramento eletrônico estimulará a aplicação de alternativas penais?	3	4
25. O monitoramento eletrônico contribuirá para reduzir o número de presos provisórios?	3	4
26. O monitoramento eletrônico contribuirá para a não aplicação de outras medidas cautelares?	3	4
27. Haverá melhoria dos resultados das políticas de reintegração social?	5	5
28. Haverá melhoria dos resultados produzidos pelas medidas socioeducativas?	5	4
29. Haverá melhoria na sensação de segurança?	3	4
30. Haverá uma expansão da repressão ao porte ilegal e ao tráfico de armas?	4	3
31. Haverá expansão da política de controle de armas de fogo?	4	3

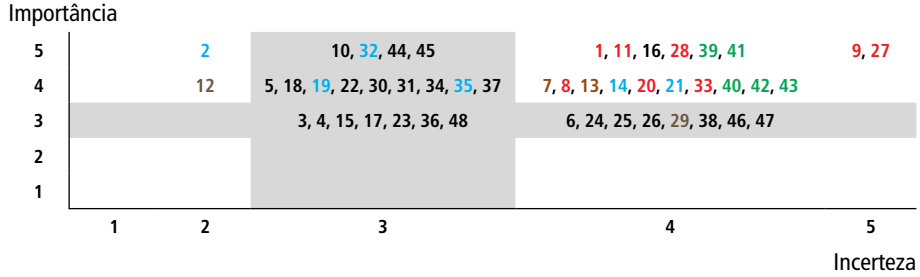
(Continua)

(Continuação)

Incertezas	Importância	Incerteza
32. Haverá expansão da presença policial (policiamento ostensivo e polícia judiciária) no interior?	5	3
33. Haverá maior capacidade de intervenção municipal na segurança pública?	4	4
34. A interiorização do crime entrará na agenda de segurança pública?	4	3
35. Haverá o fortalecimento do papel de coordenação da União na segurança pública?	4	3
36. Haverá maior investimento na repressão ao tráfico internacional de drogas?	3	3
37. Haverá o fortalecimento de políticas de prevenção e cuidado ao uso de drogas?	4	3
38. O Brasil realizará maior cooperação internacional em ações de combate ao tráfico internacional de drogas, inclusive com apoio à erradicação de plantações que são matéria-prima para a preparação de drogas ilícitas nos países da América do Sul?	3	4
39. Haverá uma redução das taxas de homicídios?	5	4
40. Haverá uma redução das taxas de roubo?	4	4
41. Haverá uma redução das taxas de agressão sexual e estupro?	5	4
42. Haverá uma redução das taxas de agressão física e lesão corporal?	4	4
43. Haverá uma redução das taxas de furto?	4	4
44. Haverá o fortalecimento das defensorias públicas capaz de melhorar a garantia dos direitos dos presos?	5	3
45. Haverá crescimento da aplicação de penas e medidas alternativas?	5	3
46. Haverá aumento do período máximo de internação de adolescentes submetidos à medida privativa de liberdade?	3	4
47. Haverá melhora nas condições para a fiscalização da segurança privada?	3	4
48. Haverá um aumento das empresas de segurança clandestinas?	3	3

Elaboração: Diest/Ipea e SAE/PR.

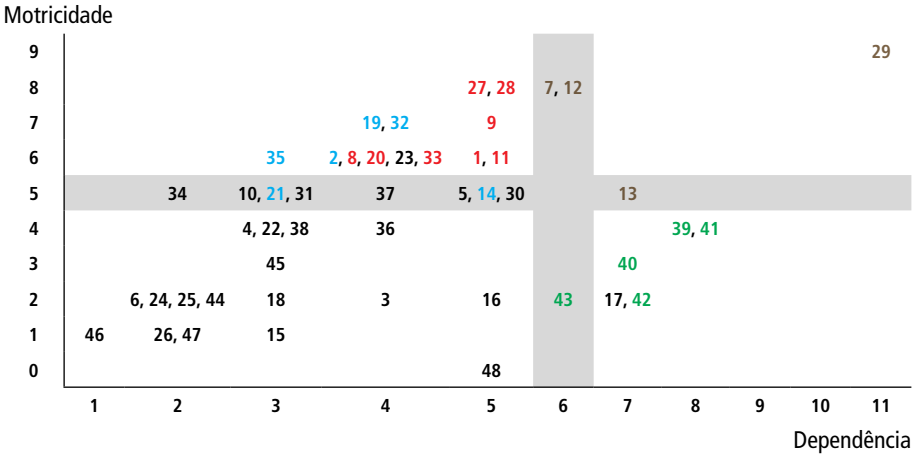
FIGURA 2
Matriz de importância e incerteza



Elaboração: Diest/Ipea e SAE/PR.

Na figura 3 são apresentados os resultados da matriz de motricidade e dependência; no segundo quadrante desta, encontram-se as incertezas mais motrizes.

FIGURA 3
Matriz de motricidade e dependência



Elaboração: Diest/Ipea e SAE/PR.

A classificação das variáveis se deu utilizando as duas matrizes. Assim, as incertezas-chave (1, 8, 9, 11, 20, 27, 28 e 33) são aquelas com motricidade acima de 5, dependência menor que 6, importância maior que 3 e incerteza maior que 3. As outras incertezas motrizes selecionadas (2, 14, 19, 21, 32 e 35) são aquelas com motricidade igual ou maior que 5, dependência menor que 6 e importância maior que 3. As variáveis de ligação (7, 12, 13 e 29) são aquelas com motricidade maior que 4, dependência maior que 5 e importância maior que 2. As variáveis de resultado (39, 40, 41, 42 e 43) são aquelas com dependência maior que 5, motricidade menor que 5, e incerteza e importância maiores que 3.

A lista final de atores ficou assim definida: presidente da República; ministro da Justiça; secretária da Senasp; diretor do DPF; diretora do DPRF; diretor do Depen; secretário da Senad; ministro da Educação; ministro da Saúde; ministra do Desenvolvimento Social; ministro da Defesa; secretário de Direitos Humanos; congressistas; governadores; secretários de segurança pública; secretários estaduais que administram estabelecimentos penais; comandantes da PM; diretores da PC; prefeitos; Poder Judiciário; Ministério Público; Defensoria Pública; mídia; redes sociais; sociedade civil organizada – segurança pública; academia (pesquisadores); organizações criminosas; e empresas de segurança privada.

Os atores mais motrizes foram selecionados entre os 28 identificados na etapa anterior, conforme descritos na tabela 3.

TABELA 3
Matriz incertezas-chave *versus* atores

Motricidade dos atores	Presidente da República	Ministro da Justiça	Secretária da Senasp	Diretor do DPF	Diretora do DPRF	Diretor do Depen	Secretário da Senad	Ministro da Educação	Ministro da Saúde	Ministra do Desenvolvimento Social	Ministro da Defesa	Secretário de Direitos Humanos	Congressistas	Governadores	Secretários de segurança pública	Secretários estaduais – administração de estabelecimentos penais	Comandantes da PM	Diretores da PC	Prefeitos	Poder Judiciário	Ministério Público	Defensoria Pública	Mídia	Redes sociais	Sociedade civil organizada	Academia	Organizações criminosas	Empresas de segurança privada
1. Haverá um aumento do desenvolvimento social inclusivo que tenha impacto nos índices de crimes violentos?	5	2	1	0	0	1	1	4	3	5	0	3	4	4	1	1	0	0	4	2	1	2	2	1	3	2	0	0
8. Haverá maior integração operacional entre as polícias?	3	4	4	4	4	1	0	0	0	0	1	1	3	4	4	1	5	5	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0
9. Vai melhorar a relação da polícia com a sociedade nos próximos anos?	2	3	4	4	4	1	0	0	0	0	0	2	2	4	4	0	5	5	1	1	2	2	3	3	3	1	2	2
11. Haverá um aumento significativo da efetividade da investigação criminal?	2	4	4	4	3	1	0	0	0	0	0	0	2	3	4	0	4	5	1	3	3	2	2	2	2	2	1	1
27. Haverá melhoria dos resultados das políticas de reintegração social?	3	4	2	1	0	5	3	3	2	1	0	3	3	3	3	5	2	2	2	4	3	4	2	1	3	2	3	0
28. Haverá melhoria dos resultados produzidos pelas medidas socioeducativas?	3	3	2	0	0	2	2	3	1	2	0	3	3	3	3	1	1	1	3	4	4	4	2	1	3	2	2	0
33. Haverá maior capacidade de intervenção municipal na segurança pública?	4	4	4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	4	3	4	0	2	2	5	1	0	0	3	1	3	2	0	0
20. Haverá maior integração operacional entre os entes federados no combate ao crime organizado?	5	4	3	2	2	1	0	1	0	0	1	1	3	5	4	0	3	3	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1
Total	**27**	**28**	**24**	**16**	**14**	**12**	**6**	**11**	**6**	**8**	**2**	**13**	**24**	**29**	**27**	**8**	**22**	**23**	**18**	**17**	**17**	**15**	**16**	**11**	**19**	**13**	**9**	**4**

Elaboração: Diest/Ipea e SAE/PR.

Assim, os principais atores selecionados, por serem mais motrizes em relação às incertezas-chave, são: governadores, ministro da Justiça, presidente da República, secretários de segurança pública, secretária da Senasp e congressistas.

Observa-se que todos esses atores possuem objetivos estratégicos a serem perseguidos durante sua gestão ou mandato, bem como desempenham diversas ações no sentido de transformar as incertezas em movimentos consolidados, inclusive por meio de parcerias estratégicas. Entretanto, os constrangimentos enfrentados são grandes, o que dificulta o atingimento dos objetivos estratégicos por eles.

Cabe salientar que vários dos atores são agentes políticos que atuam sobre a política pública de maneira geral. Dessa forma, os objetivos que se supuseram estratégicos neste trabalho não são necessariamente estratégicos no mundo da política e da política pública como um todo. É razoável supor que esses atores têm, pelas regras e dinâmicas do jogo, como foco, em geral, aumentar ou manter seu capital político; buscar o apoio da população, de grupos de interesse e outros agentes políticos; e opor-se aos grupos adversários. Isto não quer dizer que tais agentes só ajam de acordo com cálculos políticos e não procurem atuar positivamente sobre as políticas públicas de acordo com suas próprias visões de mundo (morais, religiosas, políticas etc.), podendo inclusive cooperar com grupos adversários.

Na análise, construíram-se as seguintes suposições como principais objetivos estratégicos relacionados às incertezas-chave da política de segurança para cada um dos atores mais motrizes.

1) Presidente da República:
   a) alcançar um maior desenvolvimento social inclusivo no país;
   b) integrar operacionalmente as polícias;
   c) melhorar a relação da polícia com a sociedade;
   d) aumentar a efetividade da investigação criminal;
   e) aumentar a integração operacional entre os entes federados no combate ao crime organizado;
   f) melhorar os resultados das políticas de reintegração social;
   g) melhorar os resultados produzidos pelas medidas socioeducativas, com posição contrária à redução da maioridade penal; e
   h) ampliar a capacidade de intervenção municipal na segurança pública.
2) Ministro da Justiça:
   a) aperfeiçoar a política de segurança pública e demais áreas de atuação do ministério de forma a contribuir para um maior desenvolvimento social inclusivo no país;

b) integrar operacionalmente as polícias;

c) melhorar a relação da polícia com a sociedade;

d) aumentar a efetividade da investigação criminal;

e) aumentar a integração operacional entre os entes federados no combate ao crime organizado;

f) realizar políticas que melhorem os resultados do sistema penal brasileiro;

g) apoiar politicamente o governo na política de medidas socioeducativas, com posição contrária à redução da maioridade penal; e

h) fomentar a atuação dos municípios na segurança pública.

3) Secretária da Senasp:

a) aperfeiçoar a política de segurança pública, de forma a contribuir para o desenvolvimento social inclusivo do país;

b) integrar operacionalmente as polícias;

c) melhorar a relação da polícia com a sociedade;

d) aumentar a efetividade da investigação criminal;

e) aumentar a integração operacional entre os entes federados no combate ao crime organizado; e

f) fomentar a atuação dos municípios na segurança pública.

4) Governadores:

a) alcançar um maior desenvolvimento social inclusivo no estado;

b) integrar operacionalmente as polícias;

c) melhorar a relação da polícia com a sociedade;

d) aumentar a efetividade da investigação criminal no estado;

e) aumentar a integração operacional entre os entes federados no combate ao crime organizado;

f) melhorar os resultados das políticas de reintegração social;

g) melhorar os resultados produzidos pelas medidas socioeducativas; e

h) buscar cooperação dos municípios nas ações de segurança pública.

5) Secretários de segurança pública:

   a) aperfeiçoar a política de segurança pública, de forma a contribuir para o desenvolvimento social inclusivo do estado;

   b) integrar operacionalmente as polícias;

   c) melhorar a relação da polícia com a sociedade;

   d) aumentar a efetividade da investigação criminal no estado;

   e) aumentar a integração operacional entre os entes federados no combate ao crime organizado;

   f) melhorar os resultados das políticas de reintegração social (para os secretários responsáveis pela execução penal); e

   g) buscar cooperação dos municípios nas ações de segurança pública.

6) Congressistas:

   a) alcançar um maior desenvolvimento social inclusivo no país;

   b) apresentar melhores resultados na área de segurança pública;

   c) melhorar os resultados do sistema penal brasileiro – mas há propostas distintas quanto a essa política pública: de um lado, uma defesa de maior rigidez com os suspeitos (maior utilização da prisão provisória), com os condenados (maiores penas para os crimes) e com os apenados (menos direitos/regalias), de outro lado, uma defesa de maior garantia de direitos aos suspeitos, condenados e apenados; e

   d) melhorar os resultados do sistema nacional de medidas socioeducativas – mas há propostas distintas quanto a essa política pública: de um lado, uma defesa de maior rigidez com os adolescentes (maior tempo de internação, redução da maioridade penal), de outro lado, uma defesa de maior garantia de direitos aos adolescentes.

Cabe destacar que essa análise fica muito mais rica quando analisamos um ator definido do que um ator genérico como foi feito. Essa restrição da pesquisa está ligada à falta de tempo, por exemplo, para analisarmos todos os governadores e congressistas do país.

Assim, são descritos a seguir os resultados da análise do confronto da estratégia dos atores.

1) Presidente da República – delega ao ministro da Justiça (e seus secretários) a busca pelo alcance dos objetivos na área de segurança pública e execução penal. Quanto aos governadores, embora haja uma confluência dos

objetivos, o apoio a ações específicas depende de negociações caso a caso, que envolvem frequentemente repasses de recursos pelo governo federal. Em relação aos congressistas, em geral, há concordância de objetivos, mas podem diferir nos meios a serem utilizados para o atingimento destes objetivos.

2) Ministro da Justiça – conduz a política de segurança pública e execução penal dentro do governo, com o apoio da presidente. Há limites conhecidos nesse apoio, como aumento de recursos para a pasta ou virtuais propostas que tenham forte rejeição entre os demais atores. Em relação aos governadores e secretários de segurança pública, embora exista uma confluência dos objetivos, parcerias dependem, em geral, de negociações caso a caso, que envolvem frequentemente repasses de recursos pelo governo federal. Quanto aos congressistas, em geral, também há concordância de objetivos, mas podem diferir nos meios a serem utilizados para o atingimento destes objetivos. No entanto, os congressistas e o ministro da Justiça podem atuar conjuntamente para a aprovação de emendas parlamentares ao orçamento e PLs.

3) Secretária da Senasp – recebe apoio do ministro da Justiça. Há limites conhecidos nesse apoio, como aumento de recursos para a secretaria ou virtuais propostas que tenham forte rejeição entre os demais atores. No que se refere aos governadores e secretários de segurança pública, embora exista uma confluência dos objetivos, parcerias dependem, em geral, de negociações caso a caso, que envolvem frequentemente repasses de recursos pelo governo federal. Quanto aos congressistas, em geral, também há concordância de objetivos, mas podem diferir nos meios a serem utilizados para o atingimento destes objetivos.

4) Governadores – dada a confluência de objetivos com a presidente e o ministro da Justiça, os governadores podem receber apoio por meio de projetos apresentados ao FNSP e ao Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), além de transferências e doações por meio dos programas de segurança pública do governo federal. Em caso de emergência, podem ainda solicitar apoio da Força Nacional de Segurança Pública. Delegam aos secretários de segurança pública e outros a busca pelo alcance dos objetivos na área de segurança pública e execução penal e de medidas socioeducativas. Podem receber apoio de congressistas para emendas com recursos ao estado e para mudanças legislativas.

5) Secretários de segurança pública – conduzem a política de segurança pública e execução penal (em alguns estados) dentro do governo, com o apoio do governador. Há limites conhecidos nesse apoio, como aumento

de recursos para a pasta ou virtuais propostas que tenham forte rejeição entre os demais atores. Podem receber apoio do governo federal por meio de projetos apresentados ao FNSP e ao Funpen, além de transferências e doações por meio dos programas de segurança pública. Em caso de emergência, podem ainda solicitar apoio da Força Nacional de Segurança Pública. Podem receber apoio de congressistas para emendas com recursos ao estado e para mudanças legislativas.

6) Congressistas – há concordância com os objetivos tanto do presidente da República quanto do ministro da Justiça, entretanto, não há necessariamente consenso quanto aos meios a serem utilizados para o atingimento destes objetivos. Poderão trabalhar conjuntamente com o ministro da Justiça para a aprovação de emendas parlamentares ao orçamento e PLs. Congressistas podem ter apoio ou resistência dos demais atores quanto a propostas de mudanças legislativas.

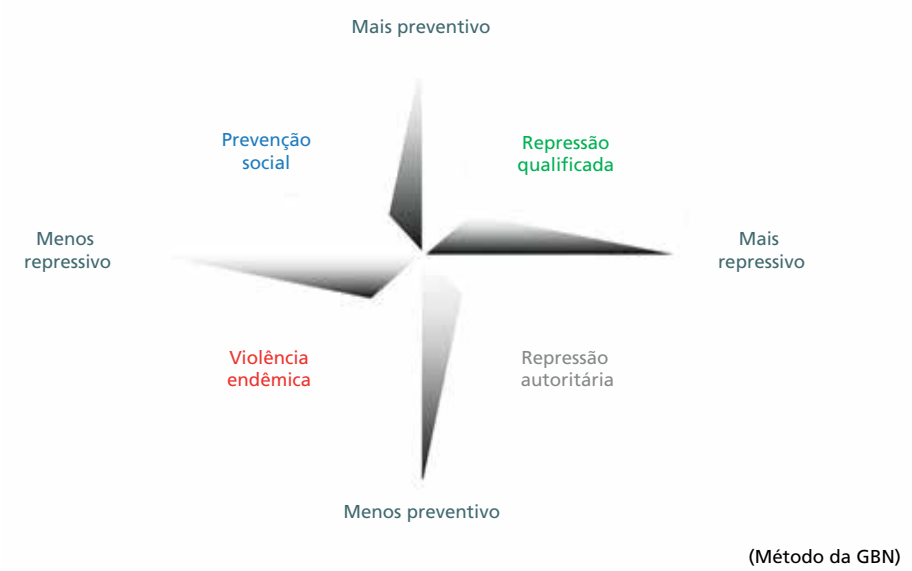
A análise desse confronto mostra as dificuldades enfrentadas pelos atores para o atingimento dos objetivos, na maioria das vezes provocadas pelo conflito de agência[40] dentro do Estado. Esse quadro mostra que a construção do futuro desejado passa pela definição e gestão de um modelo de governança que alinhe as três esferas governamentais, bem como os três poderes da República.

5 GERAÇÃO DE CENÁRIOS

A análise integrada das incertezas-chave resultou na construção dos eixos ortogonais apresentados na figura 4. Em um dos eixos, a variável determinante da lógica dos cenários é a ação repressiva do Estado. No outro eixo, o foco são as ações preventivas.

40. Conflito de agência – conceito utilizado no campo da governança corporativa decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. Nessa situação, o proprietário (acionista) delega a um agente especializado (executivo) o poder de decisão sobre sua propriedade. No entanto, os interesses do gestor nem sempre estarão alinhados com os do proprietário, resultando em um conflito de agência. Fazendo um paralelo com o Estado: a sociedade (proprietário) delega ao governo eleito por ela (agente especializado) o poder da decisão sobre as políticas públicas a serem priorizadas e investidas (propriedade da sociedade), o que pode gerar o conflito de agência se essas priorizações e investimentos não representarem o desejo da sociedade.

FIGURA 4
Eixos ortogonais – cenários para a segurança pública no Brasil



(Método da GBN)

Elaboração: Diest/Ipea e SAE/PR.

O cruzamento desses eixos forma quatros cenários, cujas filosofias[41] são especificadas a seguir.

1) Cenário fictício de prevenção social – há uma melhoria dos resultados das políticas sociais. Os municípios, com o apoio dos governos estaduais e federal, passam a atuar mais fortemente na prevenção (primária, secundária e terciária) à violência, articulando-se com atores locais. Destaca-se, nesse sentido, a atuação das prefeituras com adolescentes em liberdade assistida e sancionados por alternativas penais. As políticas de execução penal e de medidas socioeducativas tornam-se mais efetivas na reintegração social de internos e presos, seja na educação, seja no emprego. Essas mudanças preventivas contribuem para a queda da criminalidade violenta, mas, apesar de uma redução das tensões entre polícia e sociedade, a situação policial não evolui. As polícias continuam trabalhando de forma pouco integrada e quase não se percebe melhora na efetividade da investigação criminal, embora haja uma maior integração entre os entes federados no enfrentamento do crime organizado.

41. A filosofia dos cenários, segundo Marcial (2011, p. 251), "sintetiza o movimento ou a direção fundamental do sistema de cenarização considerado. Ela constitui a ideia-força do cenário e vem, destacadamente, apresentando cada um deles".

2) Cenário fictício de violência endêmica – há um retrocesso social com a crise do fim da década de 2010. A desigualdade social, o desemprego e a evasão escolar de jovens aumentam, principalmente nas áreas urbanas mais vulneráveis. O retraimento do gasto público afeta primeiramente os investimentos no sistema de medidas socioeducativas e de execução penal, e as condições de internação e prisão se deterioram. É afetada também a situação das polícias, pois se perdem os investimentos de anos anteriores no aprimoramento da investigação, e, nos estados, crescem as tensões entre as polícias estaduais, dadas as disputas em torno de valorização e reposição salarial. Essa crise contribui para a piora da relação entre a polícia e a sociedade. Na maioria dos municípios, o crescimento dos crimes e a restrição fiscal levam as guardas municipais a retornarem ao papel de guarda patrimonial. Como resultado dessa falta de articulação entre as instituições responsáveis pela segurança pública e os entes federados no enfrentamento do crime organizado, vive-se um estado de violência endêmica.

3) Cenário fictício de repressão autoritária – o Brasil faz uma opção política pela repressão como forma de enfrentamento da violência. Os governos federal, estaduais e municipais estabelecem uma integração das forças policiais, inclusive das guardas municipais, para o combate ao crime. Essa maior integração favorece o aumento das prisões em flagrante. Nesse processo, e também como forma de combater a corrupção policial, as polícias se distanciam das comunidades. Os entes federados passam também a atuar mais integradamente no enfrentamento do crime organizado. Noutra ponta do sistema de justiça criminal, os sistemas de execução penal e de medidas socioeducativas estabelecem como prioridade a incapacitação dos sancionados. Apesar do aumento da repressão, a criminalidade violenta não é reduzida.

4) Cenário fictício de repressão qualificada – há uma melhoria dos resultados das políticas sociais, inclusive com as políticas de emprego e de educação tendo impacto nos índices de violência. Os municípios, com o apoio dos governos estaduais e federal, passam a atuar mais fortemente na prevenção (primária, secundária e terciária) à violência, articulando-se com atores locais. Destacam-se, nesse sentido, a atuação das prefeituras com adolescentes em liberdade assistida e sancionados por alternativas penais e o retorno do trabalho das guardas municipais para a proteção dos patrimônios municipais e seus usuários. A situação policial também se altera, a integração policial é institucionalizada e a polícia se torna ativa na melhoria de suas relações com as comunidades. Além disso, há melhoria do resultado dos investimentos na investigação. Nos níveis

federal, estadual e municipal, são estabelecidas câmaras técnicas a fim de se debaterem iniciativas para prevenir crimes (homicídios, roubos, furtos, estupro etc.). As políticas de execução penal e de medidas socioeducativas tornam-se mais efetivas na reintegração social de internos e presos, seja na educação, seja no emprego. Observa-se que a repressão às grandes organizações criminosas que atuam nos estabelecimentos penais, inclusive como resultado da maior integração dos entes federados no enfrentamento do crime organizado, e a melhoria das políticas de reintegração social ajudam a conter o crescimento destas organizações.

Com base nessas filosofias, foi realizada a análise morfológica, com o objetivo de facilitar a redação dos cenários. O resultado dessa matriz é mostrado no apêndice B.

A seguir apresenta-se o enredo de cada um dos cenários. Destaca-se que todos os elementos e atores são fictícios e foram utilizados para dar forma aos cenários. As opiniões emitidas pelos personagens não exprimem, necessariamente, o ponto de vista dos autores, do Ipea ou do MP.

5.1 Cenário fictício de prevenção social

Elaborado por Yacine Guellati, esse cenário possui o formato de entrevista realizada por jornalista com pesquisadora para uma revista de segurança pública em 2023.

Revista Dilemas da Segurança Pública – ano IV, nº 6 (Brasília, 12 de junho de 2023)

Entrevista realizada com a Dra. Ana Maria Souza, pesquisadora do Instituto Brasileiro de Prevenção à Violência (IBPV) do Distrito Federal. Mestra em ciência política (2015) e doutora em sociologia pela Universidade de Brasília (2020), Souza tornou-se especialista em estudos sobre a segurança pública no Brasil.

A socióloga realiza, nesse momento, uma pesquisa sobre sensação de segurança. Nesta entrevista, chamam atenção as melhorias nessa área sentidas pela população brasileira nos últimos dez anos, apesar de as instituições de segurança pública terem pouco mudado na última década. Além disso, o que explica a redução das taxas de alguns tipos de crime? Segundo a Dra. Ana Maria Souza, essa redução é decorrente de ações voltadas para a prevenção social.

Jornalista – Quais foram as grandes mudanças relativas à segurança pública nos últimos dez anos no Brasil?

Dra. Ana Maria Souza – As melhorias que observamos hoje, embora incipientes, são resultantes do modelo de Segurança Cidadã, que surgiu, há mais de vinte anos, como um novo paradigma nas políticas públicas de segurança, incentivado pelo governo federal. O sucesso dessa política ocorreu pela articulação de diferentes ministros, governadores e prefeitos que se mobilizaram em prol de ações preventivas.

Houve um importante aumento de recursos direcionados para a expansão de programas preventivos que tinham por foco a juventude e demais grupos vulneráveis. Saliento, no entanto, que as mudanças são ainda tímidas, em parte devido a certas dificuldades de gestão e à implementação de parcerias entre os diferentes órgãos.

O paradigma preventivo teve suas premissas estabelecidas ainda em 2000, no segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública. Tais ideias permaneceram no primeiro mandato do governo Lula e se tornaram mais efetivas a partir do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), de 2007. No entanto, devemos destacar que foi a partir do ano de 2015 que o paradigma preventivo se tornou mais efetivo na política de segurança pública brasileira.

Isso se deu, pois, ao invés de mudanças em termos de polícia e repressão – seja ela qualificada ou não –, o direcionamento privilegiou uma maior articulação entre as políticas sociais preventivas que estão começando agora a dar resultados, em termos de melhorias nos índices de crimes violentos no país.

Mas, na parte de repressão, ainda temos problemas, apesar de termos presenciado nos últimos vinte anos a continuidade de um processo de melhoria da qualificação policial, com o estabelecimento de acordos internacionais para o controle de armas, do aumento das investigações policiais e da produção de provas contra o crime organizado.

Cabe destacar que, em termos de crime organizado, independentemente de tudo o que foi feito nos últimos anos, houve crescimento dos mercados legais e ilegais explorados pelas organizações criminosas; manutenção de domínio de territórios por estas; e manutenção dos índices de crimes transnacionais, como o contrabando de armas e o tráfico internacional de drogas, o que ajuda a explicar a manutenção de um fácil acesso à arma de fogo.

Jornalista – A senhora poderia fornecer mais detalhes sobre com quais instituições o governo federal fez as parcerias que resultaram nessas melhorias?

Dra. Ana Maria Souza – O governo federal, por meio do FNSP, atuou e ainda atua como o principal coordenador e incentivador de uma política de segurança pública mais preventiva, vale ressaltar esse ponto.

Houve um trabalho conjunto de extrema valia com uma liderança do MJ, principalmente da Senasp, que buscou parcerias com os ministérios da Educação, Saúde, Desenvolvimento Social e Trabalho, assim como com o CNJ, para construir políticas públicas integradas e com impacto preventivo. Essas ações começaram a ser implantadas na década passada e, desde então, foram fortalecidas. Cito, por

exemplo, o programa Crack, É Possível Vencer,[42] que modificou a percepção e o tratamento do Estado com relação aos usuários de drogas.

O enfrentamento do crime organizado, antes atribuição quase exclusiva das polícias, tem sido realizado para além da repressão policial, pois ações como controle de fronteiras são facilmente burladas. O atual Plano Nacional de Prevenção ao Crime Organizado, coordenado pelo MJ, realiza uma boa articulação entre os três entes da Federação, buscando o sufocamento de mercados ilegais por meio de ações que vão desde a fiscalização dos desmanches de carros e da implantação de novos caixas eletrônicos antifurto até o novo jogo do bicho nas lotéricas.

Jornalista – E houve envolvimento dos municípios nessa política?

Dra. Ana Maria Souza – Embora o governo federal venha exercendo o papel principal na coordenação de uma política mais preventiva, maiores responsabilidades e certa autonomia foram assumidas pelos municípios. Dessa forma, estes foram capazes de consolidar programas de prevenção social – primários, secundários e terciários[43] –, articulados com importantes atores locais que tiveram impactos muito positivos. Por exemplo, há experiências novas, ou já antigas, de controle dos fatores de risco que fizeram com que as taxas de homicídio fossem levemente reduzidas, como o caso da regulação do horário de funcionamento dos bares, entre outras medidas.

Vale a pena salientar que houve uma pequena redução nas taxas de furto, roubo, agressão física e lesão corporal no país. As pesquisas indicam que isso está relacionado com a maior integração dos bairros pobres à cidade, o maior acesso à cidadania e até com inovações pontuais, como a exigência de planos de segurança para a obtenção de alvará de funcionamento de pontos comerciais. Ou seja, a redução está relacionada a um conjunto de ações que se inserem nesse paradigma preventivo e que se intensificaram na última década por meio de ações articuladas entre governo federal, estadual e municipal. O caso da redução das taxas de lesão corporal e agressão sexual explica-se pelo trabalho preventivo realizado por muitas prefeituras nas escolas, assim como pela criação de programas de combate à violência contra a mulher e de mediação de conflito. Mas é importante salientar que as mudanças são incipientes, já que as taxas de criminalidade continuam elevadas e que os moradores de bairros pobres e favelas ainda sofrem com o estigma de serem vistos como próximos ao crime.

42. O programa Crack, É Possível Vencer é coordenado pelo MJ, que desenvolve, em parceria com outros ministérios, uma ação integrada envolvendo três frentes de atuação: prevenção, cuidado e autoridade.

43. Prevenção primária: centrada em ações que visam à redução das oportunidades para a prática de crimes e violências na sociedade; prevenção secundária: dirigida a pessoas mais suscetíveis de praticar crimes e violências; prevenção terciária: dirigida a pessoas que já praticaram crimes e violências (Lessa, 2003/2004, p. 310-311).

Uma nítida melhoria foi sentida nas grandes cidades, uma vez que estas passaram a ter mais recursos financeiros para aplicar na segurança pública. Em contrapartida, muitos municípios interioranos persistem com graves problemas. Nestes, os índices de violência se mantiveram relativamente altos e até cresceram, o que favoreceu um ambiente em que grupos criminosos passaram a atuar e a se desenvolver cada vez mais.

Jornalista – Como tem sido a atuação dos governos estaduais na segurança pública?

Dra. Ana Maria Souza – Algumas políticas de segurança pública foram aprimoradas, por exemplo, garantindo-se uma formação mais adequada do policial e investimentos na investigação policial, o que resultou em efeitos positivos. Mas eu diria que pouco mudou nessa área nos últimos dez anos, principalmente nas polícias. Por exemplo, o modelo de policiamento comunitário ainda é algo que não se consolidou, a despeito de haver consenso de que é o modelo que deve ser implementado. A tão discutida integração operacional entre as polícias ficou somente no papel. As nossas estruturas da segurança pública permaneceram as mesmas nas últimas décadas, infelizmente.

Jornalista – Podemos dizer que o aumento do desenvolvimento social inclusivo no Brasil resultou na redução dos crimes violentos?

Dra. Ana Maria Souza – Sim, isso impactou em alguns tipos de crimes, como salientei anteriormente. De fato, já na década passada, o país começou a colher bons frutos das políticas sociais que se fortaleceram com a redemocratização brasileira e a CF/1988. Essas políticas foram aprimoradas nos governos seguintes e passaram a um nível mais alto com os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2018). Assim, testemunhou-se uma melhoria substancial em termos de qualidade de vida da população, de acesso a bens de consumo, educação, cultura e saúde.

Mas é preciso lembrar que a desigualdade social continua elevada, afetando, principalmente, a parcela mais jovem da população, que se mantém proporcionalmente alta (42,1% da população brasileira tinha entre 0 e 24 anos em 2010; 36,89% tinha entre 0 e 24 anos em 2020[44]).

Jornalista – A senhora pode me dar exemplos de políticas públicas voltadas para a população mais jovem que servem de prevenção à violência?

Dra. Ana Maria Souza – Sim, claro. Em sintonia com a Política Nacional de Prevenção à Violência, o governo federal, por meio do MEC, passou a conceder mais bolsas de estudo para os alunos de baixa renda estudarem nas universidades públicas, por exemplo. O Programa Universidade para Todos (Prouni) também promoveu a entrada de mais jovens oriundos de escolas públicas no ensino superior.

44. Segundos dados dos censos de 2010 e 2020 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A partir da ação do MEC e do Ministério do Trabalho, foi ampliado o acesso a cursos profissionalizantes, inclusive a distância, capacitando os jovens para vagas de emprego mais qualificado ou para o microempreendedorismo.

Ampliou-se o trabalho de solução de conflitos por meio da conciliação e da mediação, graças, em parte, à ação da Secretaria de Reforma Judiciária do MJ, que desde 2012 criou a Escola Nacional de Mediação e Conciliação (Enam), a qual tem inclusive capacitado defensores públicos para realizar mediações em distritos policiais.

Demais projetos de prevenção à violência foram arquitetados pelo MEC em parceria com diversas organizações não governamentais (ONGs) e vêm sendo realizados nas escolas estaduais e municipais, contribuindo para a queda da taxa de agressão física entre jovens, por exemplo.

Outro importante exemplo são as ações adotadas pelos Creas, que vêm atuando ativamente junto a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, inclusive adolescentes cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto.

Todas essas medidas, claro, em longo prazo, mostram resultados positivos na taxa de violência cometida por jovens no país e, mais ainda, reduz a vitimização da população jovem, masculina e negra que reside nas periferias do Brasil.

Apesar de terem ocorrido essas mudanças positivas importantes, a situação da violência e da insegurança no Brasil segue crítica. Convivemos ainda com altas taxas de homicídio nas grandes metrópoles, além da contínua e crescente interiorização da criminalidade, o que tem alimentado a ação de uma parcela considerável da sociedade, liderada por congressistas e formadores de opinião que propõem uma política penal mais rígida e a redução da maioridade penal, entre outras medidas. Isto, dado que o crescimento da taxa de encarceramento leva a estabelecimentos penais superlotados, acaba favorecendo o fortalecimento das facções criminosas que atuam nestes estabelecimentos. Há também políticos defendendo a revogação do Estatuto do Desarmamento, o que facilitaria mais ainda o porte de arma no Brasil e teria maior impacto nas taxas de crime.

Mas é preciso lembrar que houve um pequeno avanço nessa área, com a ampliação das ações das secretarias estaduais de educação e do MEC, em parceria com o Depen e as secretarias de segurança pública, de justiça e/ou de administração penitenciária dos diferentes estados brasileiros para a educação dos presos. Houve, por exemplo, expansão das vagas do Prouni e Pronatec para os apenados.

Na área de medida socioeducativa, nos últimos anos, devido aos impactos positivos do desenvolvimento social e das políticas voltadas para jovens, estabilizou-se o número de adolescentes internados, o que tem permitido uma considerável melhoria nas

unidades. Vislumbra-se, então, uma melhor reintegração dos jovens que estão sendo internados atualmente.

Jornalista – Mas não houve um aumento da circulação de drogas ilícitas no país nos últimos anos?

Dra. Ana Maria Souza – Apesar do aumento da circulação de drogas ilícitas nos últimos anos, em particular o *crack*, e do surgimento de novas drogas, iniciou-se uma maior integração e um fortalecimento das políticas públicas de atenção e tratamento dos usuários de drogas. Essa maior integração se deu a partir do programa Crack, É Possível Vencer, que teve resultados positivos graças a um trabalho mais cooperativo entre os operadores de segurança pública, os educadores e os agentes de saúde, incentivados pelo governo federal, em especial pelo Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social, Senad/MJ e Senasp/MJ. Mas permanece ainda uma política de repressão às drogas que, além de não reduzir o consumo, não tem conseguido impedir que o Brasil permaneça como rota do tráfico internacional de drogas.

Jornalista – Como está a aplicação de alternativas penais, quais são os prós e contras desse tipo de punição?

Dra. Ana Maria Souza – Houve um crescimento da aplicação de penas e medidas alternativas, graças principalmente ao fortalecimento das defensorias públicas e a um esforço conjunto de tentativa de melhoria da garantia dos direitos dos presos.

Observamos o aumento da utilização do monitoramento eletrônico, cuja consequência foi a redução do número de presos provisórios, que, há uma década, representavam cerca de 40% do total de presidiários no Brasil. Esse tipo de medida estimulou a aplicação de penas alternativas para todos os apenados por crimes sem violência, ou seja, os condenados por crimes contra o patrimônio (furto, dano, apropriação indébita, receptação) e contra a incolumidade pública (tráfico de drogas), por exemplo.

O ponto negativo desse tipo de política foi a vigilância indiscriminada até mesmo para os pequenos delitos, problema que não existia há dez anos. O ponto positivo foi o fim da superpopulação na maior parte dos estabelecimentos penais.

Cabe destacar que o monitoramento eletrônico mostrou-se extremamente eficaz para a prevenção de violências contra a mulher, pois hoje é possível supervisionar pessoas que foram condenadas pela Lei Maria da Penha no intuito de evitar que cheguem perto das vítimas.

Jornalista – E quanto à sensação de segurança brasileira, tema principal do seu trabalho atual, ela tem melhorado?

Dra. Ana Maria Souza – Sim, mesmo que de forma ainda incipiente, houve uma melhora da sensação de segurança no país de dez anos para cá, sobretudo nas grandes metrópoles, com a pequena redução da criminalidade e da pobreza, apesar de diversos fenômenos que contribuem para a continuidade da sensação de insegurança, como a manutenção da ampla divulgação pela mídia de ocorrências criminais; a manutenção da ampla audiência de programas que noticiam casos de violência; a alta taxa de vitimização de uma parcela importante da população brasileira; além de novas comoções públicas relativas à violência. Para citar só alguns casos: o sequestro do ônibus em Brasília em 2020, que resultou em seis mortos; ou ainda a chacina do bairro Pedra 90 de Cuiabá, que resultou na morte de 22 pessoas. Tudo isso, contribui, por exemplo, para a manutenção do medo das pessoas de circular pelas ruas.

Essa sensação de insegurança ajuda a explicar o aumento do número de empresas de segurança privada, clandestinas ou regulares, e o forte investimento em inovações tecnológicas na área de segurança.

Jornalista – Para terminar essa entrevista, eu gostaria de saber como a senhora avaliaria a questão da credibilidade da população brasileira em relação à instituição policial na última década.

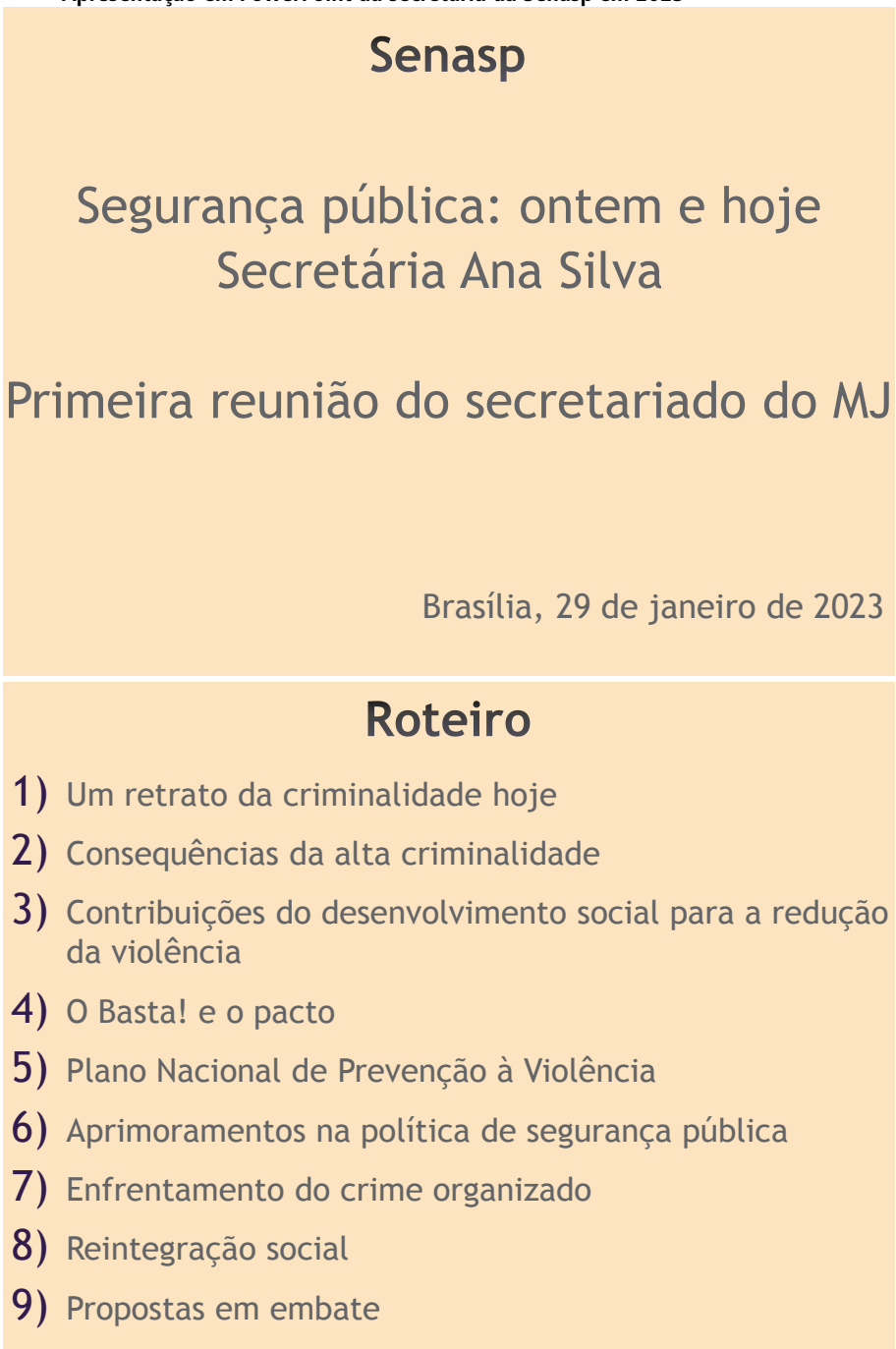
Dra. Ana Maria Souza – Essa é uma questão bem delicada, pois não obtivemos resultados e mudanças significativas na última década. O pequeno avanço da confiança na polícia se deu por uma queda nos crimes e pela diminuição das tensões existentes entre a polícia e a sociedade em consequência do fortalecimento das ações preventivas. Houve avanços ainda na implementação de um ou outro programa de policiamento comunitário, por exemplo. Mas ainda há, na atuação policial, abusos e corrupção. Temos um alto número de mortes pela polícia e continua ocorrendo o envolvimento de policiais e outros agentes públicos com o crime organizado. Isso faz com que se mantenha vivo um debate que eu acho muito oportuno, que é o da reforma das polícias, com propostas como a da desconstitucionalização da segurança (supressão do art. 144 da CF/1988), para permitir que os estados façam reformas em suas polícias.

Destaco, por último, que o foco atual na prevenção produz resultados mais a longo prazo, por isso os dados mensuráveis apresentados ainda são bastante incipientes.

5.2 Cenário fictício de repressão qualificada

Idealizado por Helder Ferreira, esse cenário contém uma apresentação em PowerPoint (figura 5) da secretária da Senasp Ana Silva, exibida durante reunião com o ministro, os secretários e diretores do MJ em 2023.

FIGURA 5
Apresentação em PowerPoint da secretária da Senasp em 2023



Um retrato da criminalidade hoje

Problemas:

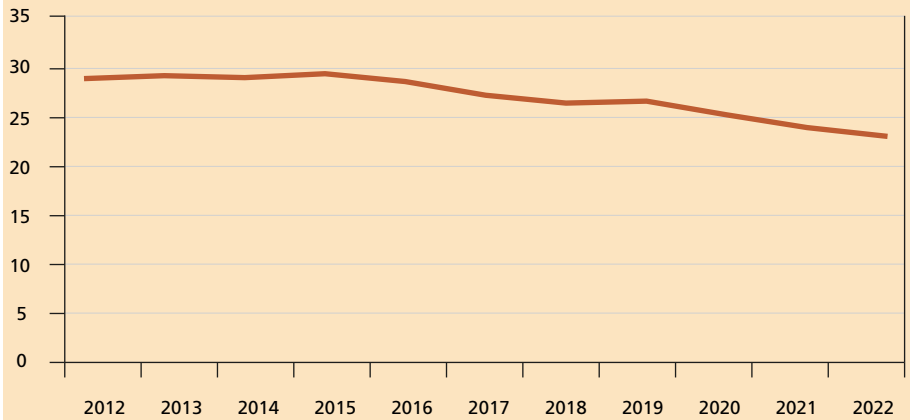
- altas taxas de vitimização por crimes violentos (roubo, homicídio e estupro);
- criminalidade violenta cresceu no interior do país; e
- drogas:
  - aumento da circulação de drogas ilícitas, em particular o *crack*;
  - crescimento dos tipos de drogas ilícitas em circulação; e
  - permanência do Brasil como rota do tráfico internacional de drogas.

Um retrato da criminalidade hoje

Avanços:

- a taxa de homicídio caiu de 29,0 por 100 mil habitantes em 2012 para 23,1 por 100 mil habitantes em 2022;

GRÁFICO 1
Taxa de homicídio (2012-2022)
(Em 100 mil habitantes)



Um retrato da criminalidade hoje

Avanços:

- a vitimização por roubo ou furto (proporção de vítimas nos últimos doze meses) caiu de 5,4%, em 2009, para 4,7%, em 2022;
- a vitimização por ofensas sexuais (proporção de vítimas nos últimos doze meses) caiu de 0,8%, em 2010-2012, para 0,65%, em 2022; e
- a vitimização por agressão física (proporção de vítimas nos últimos doze meses) caiu de 1,6%, em 2009, para 1,2%, em 2022.

Consequências

A sensação de segurança aumentou. As pessoas que se sentem seguras em andar nas ruas da cidade em geral passaram de 53,5% em 2010-2012 para 60,5% em 2022.

Apesar de:

- manterem-se altas a divulgação e a repercussão de ocorrências criminais e de dados sobre a violência; e
- haver ampla audiência para programas que noticiam e/ou exploram casos de violência.

No entanto, mesmo com a melhora:

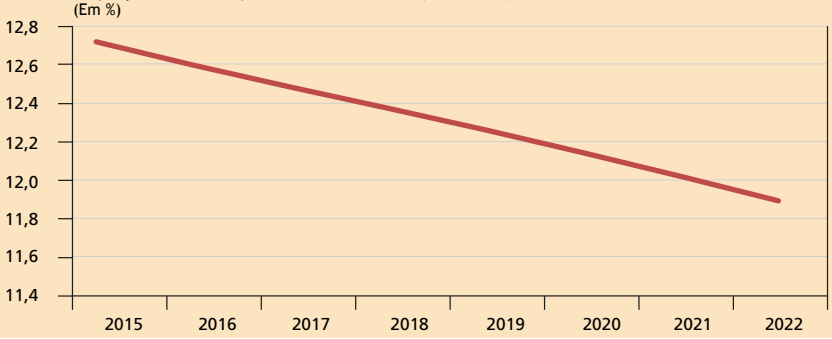
- mantém-se alta a proporção de pessoas que deixam de circular nas ruas por medo da violência;
- continua crescendo a segurança privada; e
- continua a pressão pela flexibilização do Estatuto do Desarmamento.

Contribuições do desenvolvimento social para a redução da violência

Quais fatores sociais contribuíram para a redução das taxas de criminalidade?

- a queda da proporção de jovens na população: apesar de ainda alta, os homens jovens (15 a 29 anos) passaram de 12,7% da população, em 2015, para 11,9%, em 2022;

GRÁFICO 2
Proporção de homens jovens de 15 a 29 anos (2015-2022)
(Em %)

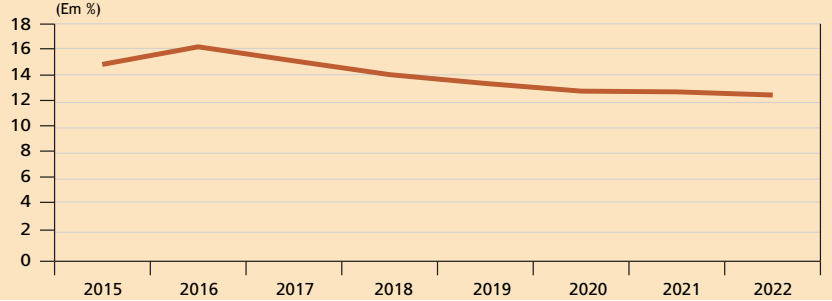


Contribuições do desenvolvimento social para a redução da violência

Quais fatores sociais contribuíram para a redução das taxas de criminalidade?

- o desemprego de jovens caiu: a taxa de desocupação de jovens de 18 a 24 anos caiu de 15,3% em 2015 para 12,5% no terceiro semestre de 2022 (foi fundamental o programa Primeiro Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego e o Pronatec/MEC);

GRÁFICO 3
Taxa de desocupação de jovens entre 18 e 24 anos (2015 -2022)
(Em %)

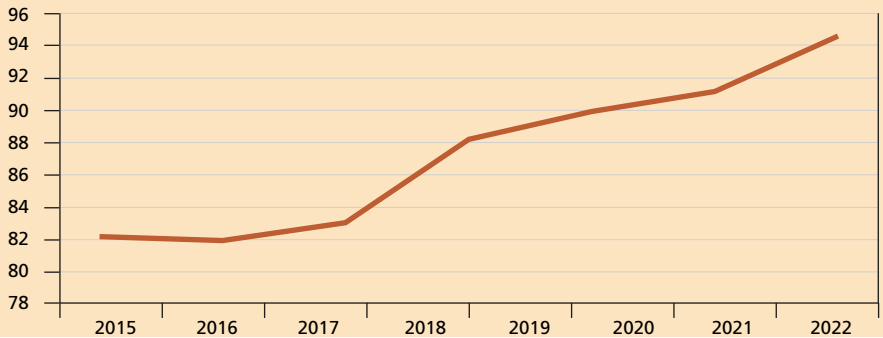


Contribuições do desenvolvimento social para a redução da violência

Quais fatores sociais contribuíram para a redução das taxas de criminalidade?

- a frequência escolar de adolescentes de 15 a 17 anos de idade passou de 84,2%, em 2012, para 94,3%, em 2021 (foi fundamental o programa Bolsa Ensino Médio do MEC);

GRÁFICO 4
Taxa de frequência escolar de adolescentes de 15 a 17 anos (2015-2021)
(Em %)



Fatores neutros

- Desigualdade social permanece elevada, apesar de cair de 0,527 (índice de Gini) em 2012 para 0,500 em 2022.

- Tem-se mantido um fácil acesso à arma de fogo.

O Basta! e o pacto

Em 12 de junho de 2016 , após o assassinato das três principais lideranças do PCC num estabelecimento penal, houve três dias de retaliação do PCC e resposta das polícias. Neste período, morreram 98 pessoas: 20 policiais, 12 agentes penitenciários, 51 suspeitos de integrar o PPC, 11 familiares de policiais e agentes penitenciários, e 4 crianças vítimas de bala perdida no confronto ocorrido em frente à creche de Florianópolis. Comoção nacional.

No dia 19 de junho de 2016, a presidenta Dilma, os 27 governadores, presidentes da Câmara, do Senado e do STF se reuniram, e foi iniciado o processo de negociação para a formulação do Pacto Nacional de Segurança Pública.

Pacto Nacional de Segurança Pública

A União assumiu a coordenação da política de segurança pública. Foi criado o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Princípios — entre eles, a eficiência na prevenção e repressão das infrações penais.

Diretrizes — entre elas, planejamento estratégico de longo prazo e sistêmico; integração dos órgãos e instituições de segurança pública, justiça criminal e sistema de execução penal; foco na prevenção à violência; ampla participação dos municípios na prevenção à violência; integração das políticas de segurança pública com outras políticas e utilização integrada dos recursos; integração operacional entre os entes federados no enfrentamento do crime organizado; e difusão de inovações tecnológicas e de gestão (gestão por resultados) na área de segurança pública.

Plano Nacional de Prevenção à Violência

- Formulado pelo governo federal, governos estaduais, prefeituras, Congresso Nacional, assembleias legislativas, CNJ e CNMP, em 2016.

- Criação das cinco comissões nacionais de prevenção à violência (homicídio, roubo, ofensa sexual, agressão física, furto) — participação do governo, operadores da justiça criminal, estudiosos e sociedade civil.

Plano Nacional de Prevenção à Violência

Projetos e ações:

- aprovação de lei de prevenção municipal à violência — passou a existir transferência obrigatória da União e dos estados para o Fundo Municipal de Segurança Pública . Até 2018, municípios apresentaram planos municipais de segurança pública e constituíram conselhos com participação da sociedade civil e servidores. As guardas municipais mantiveram seu papel de articuladoras na prevenção à violência, sem atuar como a PM; e

- programa de prevenção à violência implantado nas escolas — programas de mediação de conflitos e integração das escolas com os serviços de saúde mental.

Plano Nacional de Prevenção à Violência

Projetos e ações:

- Programa Corujão — alguns prefeitos começaram a adotar maiores controles sobre bares e casas noturnas em bairros com taxa de homicídio superior a 10 por 100 mil habitantes;
- Furto Zero — acordo do MJ com empresas de telefonia, para travamento de celulares subtraídos, e com a indústria e oficinas automobilísticas, para gravação de chassi nas peças;
- Programa Big Brother — mais prefeituras instalaram câmeras de vigilância em áreas de maior circulação e iluminação em locais ermos; e
- Grupo de Atuação Especial em Mortes por Ação Policial (Gaemap) — ministérios públicos estaduais criaram os Gaemaps.

Aprimoramentos da política de segurança pública

- Qualificação policial — a Senasp tem fortalecido os programas de qualificação policial (investigação, gestão, polícia cidadã), o desenvolvimento de sistemas de informação e monitoramento, e a utilização de inovações tecnológicas.

- Investigação — os três pontos acima têm contribuído para um aumento da efetividade da investigação criminal, bem como para a implantação pelos governos estaduais de delegacias especializadas nas cidades mais populosas para crimes violentos (homicídio, sequestro, roubo, estupro).

Aprimoramentos da política de segurança pública

- Integração — a integração operacional avançou. A partir do pacto, alguns governadores estabeleceram: concursos unificados, capacitação conjunta, postos policiais unificados (Companhia e delegacia), telefone unificado (190), unificação de corregedorias, equipes unificadas para atendimento às ocorrências e/ou áreas integradas de segurança pública. Em alguns estados, secretarias de segurança pública constituíram equipes integradas para fortalecer a presença policial em pequenos municípios.

Aprimoramentos da política de segurança pública

- Confiança na polícia — apesar da baixa confiança nas polícias, houve aumento: a proporção dos que confiam passou de 29,7% em 2011 para 35,3% em 2022. A partir do pacto, alguns governadores fortaleceram as ouvidorias com a participação da sociedade civil, policiais, defensores, promotores e juízes, e com o apoio da Secretaria de Direitos Humanos e da Senasp, o que tornou mais transparente a violência e a corrupção policial, ajudando a explicar a manutenção da baixa confiança. Em alguns estados, secretários de segurança pública implantaram programas para redução de mortes em ação policial, o que levou à redução de mortes por balas perdidas e por acidentes de trânsito causados por perseguição policial. Houve uma consolidação do policiamento comunitário como modelo a ser implantado. Nos estados em que o policiamento comunitário avançou, os comandantes-gerais da PM incentivaram a implantação de projetos para melhorar a relação entre policiais e jovens.

Aprimoramentos da política de segurança pública

Questões persistentes:

- manutenção da baixa confiança nas polícias estaduais;
- manutenção de problemas de governança na segurança pública (por exemplo, falta de pessoal e de capacitação nos municípios), apesar de muitos secretários estaduais de segurança pública terem aprimorado a gestão com liberação de policiais militares do trabalho administrativo (terceirização) e implantado formas de gestão por resultados;
- manutenção de alto número de mortes pela polícia. Por exemplo, no segundo trimestre de 2022, 110 pessoas foram mortas em São Paulo por policiais em serviço; no segundo trimestre de 2014, por sua vez, o número de mortes havia sido de 163. Os casos de violência policial ocorridos e noticiados mantêm as tensões entre polícia e movimentos sociais; e
- manutenção do debate sobre reforma constitucional (art. 144). Associações de praças da PM e ONGs estão defendendo a unificação e desmilitarização da PM.

Enfrentamento do crime organizado

O governo federal, o CNJ, o CNMP, os governos estaduais, o Congresso Nacional e as assembleias legislativas criaram a Comissão Nacional de Prevenção ao Crime Organizado.

Exemplos de ação:

- acordos internacionais — o governo federal estabeleceu acordos internacionais para fortalecer o controle da venda de armas nos países vizinhos;
- Plano Estratégico de Fronteiras — o DPRF e a PM estabeleceram *scanners* fixos em pontos estratégicos e em trânsito nas principais rotas identificadas de descaminho e contrabando. A PF, a PM e as receitas federal e estaduais estabeleceram parcerias com órgãos similares dos países vizinhos para maior controle nas fronteiras;

Enfrentamento do crime organizado

Exemplos de ação:

- prevenção situacional — acordo com as operadoras para a popularização do acesso ao serviço de TV a cabo;
- enfrentamento da corrupção — em alguns estados, governadores, secretários e comandantes das polícias criaram grupos especiais para enfrentamento da corrupção policial; e
- investigação — o DPF e a PC têm aumentado as investigações contra o crime organizado: organizações que atuam nos estabelecimentos penais, no tráfico de armas e aquelas formadas por agentes públicos.

Enfrentamento do crime organizado

Desafios:

- crescimento de mercados legais e ilegais explorados pelas organizações criminosas — crescimento do mercado de drogas sintéticas e do mercado de roupas pirateadas;
- crescimento da atuação de organizações criminosas — organizações criminosas que atuam nos estabelecimentos penais começaram a atuar em segurança privada clandestina e se expandiram para o interior; e
- manutenção do envolvimento de agentes públicos com o crime organizado.

Enfrentamento do crime organizado

Desafios:

- manutenção do domínio de territórios por facções criminosas — o domínio se constata em algumas favelas de regiões metropolitanas, o que parece contribuir para a manutenção do estigma em relação a moradores de bairros pobres e favelas; e

- manutenção dos índices de crimes transnacionais — apesar de maior fiscalização das rodovias, contrabando e descaminho se mantêm com utilização de túneis, barcos, trilhas em matas na fronteira e estradas vicinais.

Reintegração social

Avanços:

- os Núcleos de Atendimento Integrado (NAIs), implementados por prefeituras, têm apresentado bons resultados na formação e integração ao mercado de trabalho de adolescentes apreendidos pela polícia;

- o apoio social às famílias dos presos e a melhoria das condições dos estabelecimentos parecem ser responsáveis por melhoras nessa área.

Reintegração social

Avanços:

- a atuação dos defensores públicos, promotores e juízes de execução penal, além da de conselhos de comunidade e conselhos penitenciários tem sido importante para o fechamento de estabelecimentos penais deploráveis. Após ampla mobilização do CNJ, do MJ e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), tornou-se recorrente a aplicação de prisão domiciliar pelo juiz de execução penal quando não houver vagas no regime previsto na pena. Na maioria desses casos, os juízes têm determinado o monitoramento eletrônico como forma de fiscalização. Tudo isso tem permitido melhores condições para os estabelecimentos penais realizarem as políticas de saúde, educação, trabalho e assistência social com os presos, e tem caído a taxa de presos em regime fechado que são reincidentes nesse regime.

Reintegração social

Desafios:

- a melhoria dos resultados da ação policial e a aprovação de leis aumentando as penas por crimes têm levado ao aumento da população carcerária, que passou de 608 mil em 2014 para 723 mil em 2022;
- apesar da expansão da utilização do monitoramento eletrônico (Lei Maria da Penha e medidas cautelares), ainda há um crescimento do *deficit* de vagas no sistema prisional, que passaram de 231 mil em 2014 para 307 mil em 2022; e
- manutenção de quase completa ausência de política para ex-apenados – 70% dos egressos empregados durante o cumprimento da pena são demitidos ainda no primeiro ano após o fim da pena.

Propostas em embate

Na III Conferência Nacional de Segurança Pública de 2022

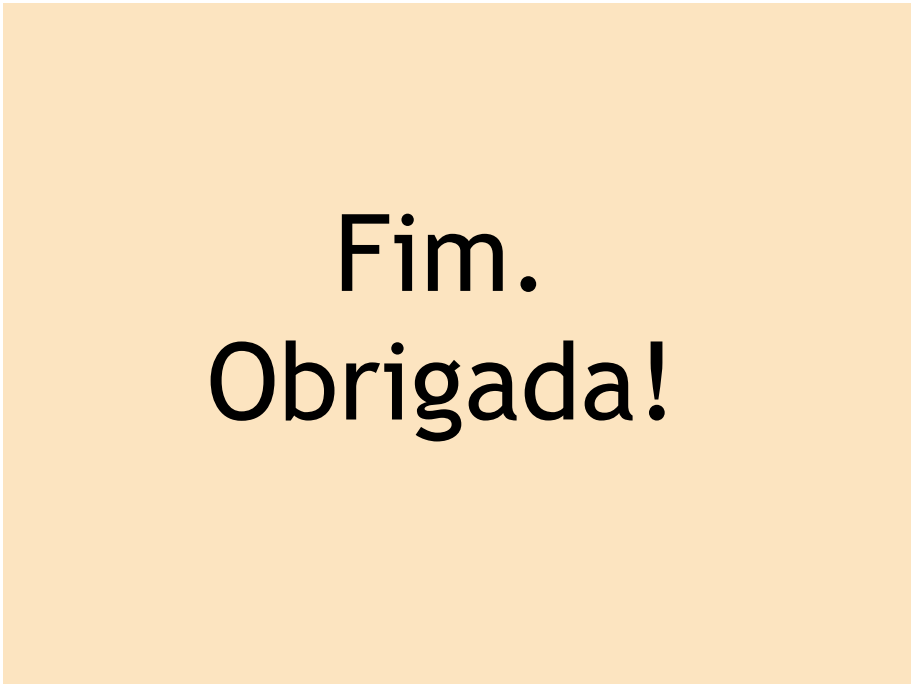
- Fortalecer as alternativas penais (prisão só para crimes violentos) *versus* restringir as alternativas penais (proibir a aplicação de prisão domiciliar quando houver falta de vagas em estabelecimentos penais).
- Desconstitucionalização das polícias ou desmilitarização e unificação destas *versus* manutenção do art. 144 da CF/1988.
- Redução da maioridade penal *versus* manutenção da maioridade em 18 anos.
- Mais recursos para a prevenção municipal *versus* mais recursos para as polícias estaduais.

Outros temas:

- descriminalização das drogas; e
- flexibilização do Estatuto do Desarmamento.

Próxima reunião

- Levantamento dos programas, projetos, Sinesp e convênios da Senasp.
- Análise dos gastos do FNSP de 2019-2022.
- Desenvolvimento de novas propostas a partir do programa de governo.
- Apresentação de dados sobre criminalidade e da situação dos órgãos de segurança pública.



5.3 Cenário fictício de repressão autoritária

De autoria de Claudio Dantas Monteiro e Helder Ferreira, esse cenário mostra o debate em um programa de rádio entre um professor e um promotor de justiça em 2023.

Programa de debates Fatos Semanais *da Rádio Notícia*

Entrevistador – Boa tarde, ouvintes, a audiência de vocês é sempre um prestígio para nós que buscamos debater semanalmente temas relevantes que afetam a nossa vida cotidiana. Hoje, dia 16 de junho de 2023, está no ar mais um *Fatos Semanais*, que sempre traz opiniões divergentes sobre um mesmo tema para informar você, ouvinte. O assunto do momento é segurança pública, pois foi divulgado mais um mapa da violência nesta semana. Esse estudo é coordenado pelo professor Julio Jacobo Waiselfisz e expõe a pior faceta da sociedade brasileira. Continuamos a ser um país com elevadas taxas de homicídios. Chegamos ao ano de 2023 com uma realidade que pouco mudou nas últimas duas décadas, pois o estudo aponta que o número absoluto de homicídios continua próximo da casa dos 50 mil desde o início dos anos 2000. O problema é antigo e o desafio é grande para o nosso governo e nossas polícias. Como encarar esse problema com seriedade? Como reduzir essas taxas? Como está nossa segurança pública?

Para responder a essas e outras perguntas, convidamos dois especialistas no assunto. O primeiro é Vinícius da Silva, sociólogo e estudioso da área da segurança pública. Ele trabalha há dezesseis anos na ONG Juventude e Paz, que atua de um modo muito sério e interessante em comunidades carentes de São Paulo, com projetos que visam capacitar nossos jovens para o mercado de trabalho. O outro debatedor é o promotor de justiça Roberto Carvalho, que atua no Tribunal do Júri de São Paulo e vem sendo reconhecido em seu estado pelo trabalho sério no combate à criminalidade.

Violência e segurança pública são temas que despertam grande interesse do público. Sabemos que programas midiáticos que cobrem estes assuntos possuem ampla audiência, assim como observamos nos dias de hoje a grande divulgação de ocorrências criminais. Eu diria que, com alguma frequência, o brasileiro se comove, com razão, ante "o mais novo caso de violência que chocou o país". Esperamos aqui, no programa de hoje, esclarecer algumas questões em um debate profundo. Nesse sentido, gostaria de perguntar para os nossos convidados: como está a segurança pública hoje?

Roberto Carvalho – A segurança pública hoje está melhor do que antes, mas muito aquém do ideal, pois nossas taxas de criminalidade continuam elevadas.

Avançamos em relação ao passado, as políticas de segurança pública foram aperfeiçoadas. A Senasp teve um importante papel na consolidação da integração operacional como modelo a ser implantado e na qualificação de policiais. E hoje, com vários governadores e secretários de segurança pública liderando a integração entre as polícias, o trabalho coordenado na guerra ao crime torna-se possível. Isso tem permitido uma melhora da efetividade da polícia, aumentando a proporção de prisões, decorrentes de investigações ou flagrantes, em relação ao total de crimes registrados, o que, consequentemente, leva a uma melhor resposta à sociedade e ao crescimento da taxa de esclarecimento dos crimes. Como resultado dessa maior integração, em vários estados, os comandantes-gerais da PM e os diretores-gerais da PC estão distribuindo os efetivos de maneira a garantir em cada município ao menos um contingente da PM e, pelo menos uma vez por semana, um delegado, um escrivão e um investigador.

Vinícius da Silva – De fato temos observado mais ações repressivas no âmbito da segurança pública no Brasil. Acredito que o que devemos salientar nesse debate é o fato de não observarmos ações efetivas do presidente da República e dos governadores estaduais para conduzir políticas sociais mais eficazes no enfrentamento da criminalidade. O aumento do volume de políticas repressivas desvinculadas de ações estatais que buscam prevenção já se mostrou ineficaz, e o próprio mapa da violência mostra isso ao indicar que não fomos capazes de reduzir o número de

homicídios no país. As taxas de roubo, furto, agressão sexual e agressões físicas permanecem as mesmas há uma década.

O aumento que observamos das operações policiais gerou mais tensão entre polícia e sociedade, especialmente para os jovens e para as classes populares, que são os que mais sofrem com a violência policial. Observamos um crescimento do confronto entre policiais e infratores, o que fez com que permanecesse elevado o número de mortes de policiais, infratores, suspeitos e transeuntes, e aumentasse a sensação de insegurança, levando as pessoas a cada vez mais evitarem circular na rua com medo de serem vítimas de violência.

Eu reconheço que o modelo de policiamento comunitário foi finalmente consolidado no país por meio de parcerias com o Ministério da Segurança Pública, criado em 2019, e os governos estaduais, mas não avançou, está só no ideal e não na prática. Também por isso a confiança nas polícias se mantém baixa. Esse é um bom exemplo para expor o problema de governança que secretários de segurança pública, comandantes da PM e diretores da PC possuem, uma vez que as polícias estaduais têm como característica elevada independência.

Na última década, todas as alterações feitas no Código Penal foram para endurecer as penas de diversos tipos de crime, além de criar novas tipificações penais e modificar algumas leis existentes aumentando o número de crimes hediondos. Quem sofreu o efeito perverso desse tipo de mudança foram os jovens brasileiros, que proporcionalmente foram os mais atingidos pelas penas, ao passo que o governo federal não foi capaz de fomentar políticas de prevenção para essa parcela da população. Os prefeitos têm liderado uma maior participação dos municípios na segurança pública e fortaleceram as guardas municipais, que passaram a fazer mais ativamente um policiamento ostensivo, com mais equipamentos; mas, mesmo assim, a criminalidade cresceu no interior do país. Isso mostra que é preciso investir mais na prevenção não policial.

Diante de todos esses argumentos, acredito que devemos aproveitar esse debate sobre a reforma constitucional no que se refere às responsabilidades das instituições de segurança pública, que tem sido conduzido pelo presidente da República e congressistas, para aprimorar nossas polícias. O momento de desmilitarizá-las e unificá-las é esse, o Brasil não pode esperar mais. Desde os anos 1980, as polícias não foram capazes de diminuir a criminalidade e o sentimento de insegurança da população.

Entrevistador – Promotor Roberto, se está melhorando, por que o crime tem crescido?

Roberto Carvalho – É preciso entender que nem tudo é responsabilidade da polícia. Há fatores, e vários estudos apontam isso, em que a segurança pública pouco pode fazer. Só vou trazer quatro pontos. Primeiro, temos ainda no Brasil

uma alta proporção de homens jovens. Quanto mais jovens, mais crimes. Por quê? Porque os jovens se arriscam mais, brigam mais etc. Outro ponto, a desigualdade social continua elevada e todos querem um alto padrão de consumo, por via legal ou ilegal. O Estado, e aí entro no terceiro ponto, tem o papel de reduzir essa desigualdade, trazendo um aumento do desenvolvimento social inclusivo, mas isso tem caminhado muito lentamente nos mais de quinhentos anos do Brasil. Por último, o crime acompanha a riqueza, e, assim, o crescimento econômico do interior tem levado a um aumento da criminalidade violenta nesses municípios.

Mas a segurança pública tem feito sua parte ao combater os homicídios, roubos, furtos, agressões e estupros. O Ministério da Segurança Pública, por exemplo, tem garantido, por meio do FNSP, recursos para armamento, munição e viaturas. Hoje, o bandido sabe que, se trocar tiros com a polícia, ele será preso ou morto. Sabe também que não há como fugir numa perseguição policial. Isso se deve a uma ação muito importante de vários governadores, que têm garantido, junto com o governo federal, recursos e dispositivos, como os *drones*, para a realização dessa perseguição.

Houve também uma mudança na gestão. Em vários estados, os secretários de segurança pública, por meio de legislação aprovada nas Assembleias Legislativas, recompensam os policiais que apresentam melhores resultados: prisões, apreensões e atos de bravura.

No combate aos crimes, as polícias também têm conseguido reduzir o tempo de atendimento de ocorrências. Em vários estados, há metas estabelecidas pelo comandante-geral para que uma equipe da PM chegue ao local demandado pela vítima em até cinco, sete ou dez minutos. Por incrível que pareça, isso tem permitido até a prisão em flagrante de suspeitos de furto, roubo, lesão corporal, estupro e homicídio.

Prefeituras também têm investido e ampliado o número de câmeras de vigilância. Os governadores aumentaram o orçamento da segurança pública, o que tem permitido o aumento do número de policiais realizando o patrulhamento ostensivo e a criação de mais delegacias especializadas, como as de roubo e furto, e as da mulher. Em relação às mulheres, por exemplo, as condenações por estupro têm crescido consideravelmente e esse crime parou de crescer em termos absolutos.

Houve também duas mudanças legislativas muito importantes. A primeira foi o aumento da pena para lesão corporal. Desde 2017, não é mais possível, neste crime, um agressor ser sancionado por pena alternativa. Outra mudança importante foi a criminalização do comércio ambulante e da "flanelagem". Com a lei de 2019, a proibição desse comércio busca combater a venda de produtos roubados, furtados e pirateados, e de drogas. A repressão aos flanelinhas acabou com a extorsão que eles sempre faziam com os motoristas.

Entrevistador – Vinícius, o senhor apresentou algumas críticas do que tem sido feito pelo Estado. Quais são, na sua opinião, os rumos que o Estado deve tomar?

Vinícius da Silva – Primeiro gostaria de fazer uma consideração, pois acredito que o promotor Roberto deixou de lado um assunto muito importante. Uma das explicações para nossa alta criminalidade é o fato de termos até hoje um fácil acesso a armas de fogo. Situação que pode piorar nos próximos anos, temos acompanhado diversos setores da sociedade, com apoio de parte da mídia, fazendo *lobby* no Congresso para que ocorra mais uma flexibilização do Estatuto de Desarmamento. Está mais do que provado que essa alta circulação de armas, que é abastecida pelo mercado legal e ilegal, favorece o aumento da criminalidade. Volto a repetir: fizemos um grande esforço para fortalecer nossas instituições de segurança pública, mas o ministro do Desenvolvimento Social, o da Educação e até mesmo o da Segurança Pública não articularam políticas com os governadores e prefeitos que pudessem melhorar a vida das pessoas e, muitas vezes, evitar que algumas delas entrassem na criminalidade, especialmente os jovens. O que acontece é justamente o contrário, pois, além de não termos desenvolvido um ambiente de inclusão social, passamos a punir mais, sobretudo os mais necessitados.

Nesse caso, o Estado é omisso duas vezes. Em primeiro lugar, é negligente no que se refere a direitos sociais e pune seletivamente essa parcela da sociedade. Em segundo lugar, não oferece políticas de reintegração para apenados e ex-apenados. Observamos o aumento considerável do número de presos nessa última década, ao mesmo tempo que o sistema prisional não gerou novas vagas suficientes para acompanhar esse crescimento, o que fez com que atingíssemos um *deficit* de vagas histórico em nossas cadeias. Mesmo com a expansão de monitoramento eletrônico para alguns presos, o encarceramento aumentou nessa década. A mesma lógica é válida para as unidades de internação, que se tornaram um depósito de jovens depois que os congressistas aprovaram o aumento do tempo de internação para alguns tipos de crime.

Eu chamaria esses dez anos que se passaram de década de retrocesso na segurança pública. Posso estar sendo duro, eu sei, mas endurecer a lei sem disseminar políticas de inclusão é algo no mínimo incoerente.

Entrevistador – Promotor Roberto, o senhor concorda com essas críticas feitas pelo Vinícius?

Roberto Carvalho – Sobre a punição, acredito que não podemos ser românticos. O desencarceramento não é a solução. Com a lei de drogas de 2006 e o desencarceramento do usuário de drogas, houve um estímulo ao consumo destas. Por isso, nos últimos anos, as organizações criminosas têm conduzido a um aumento da circulação de drogas ilícitas, como o *crack*, e à ampliação da variedade de drogas ilícitas traficadas. Isso tem permitido que o Brasil, apesar da ação policial, continue

como uma rota do tráfico internacional de drogas. Por isso, temos defendido a volta da prisão para o usuário.

Apesar disso, ações estão sendo empreendidas, como o fortalecimento da União na coordenação de políticas de repressão ao tráfico de drogas e ao crime organizado. Não podemos esquecer a apreensão recorde que o DPF realizou no início desse ano, com o desmantelamento de uma quadrilha que atuava em doze estados brasileiros. Essa operação só foi possível graças ao aumento da articulação entre os entes federados nas atividades de policiamento ostensivo e investigativo.

A nossa segurança pública hoje está mais integrada entre si e também com outras instituições, como a SRF e o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (Coaf). Somos capazes de identificar até mesmo pequenas movimentações financeiras ligadas ao crime organizado. Também fizemos acordos históricos com alguns países vizinhos para guarnecer nossas fronteiras, que são uma das portas de saída e entrada para drogas e armas. O governo federal fez, acertadamente, acordos internacionais com estes países para a erradicação de plantações de espécies utilizadas na produção de drogas ilícitas.

O presidente da República tem feito esforços, juntamente com os congressistas mais preocupados com a questão da segurança pública, para haver uma priorização maior no orçamento para políticas públicas de enfrentamento do crime organizado. Com a aprovação da Lei de Combate à Receptação, de 2020, temos instrumentos mais eficientes para reprimir todos os envolvidos no mercado ilegal, sejam eles ladrões ou receptadores.

Temos ainda aumentado nosso volume de investigações contra o crime organizado e, consequentemente, as condenações contra esses grupos infratores.

Entrevistador – Vinícius, o Estado tem conseguido combater o crime organizado? Existe um diagnóstico claro da atuação dessas quadrilhas?

Vinícius da Silva – Apesar de tudo o que tem sido feito, vejamos o que está acontecendo em relação ao crime organizado. Esse aumento do volume das investigações, que o promotor Roberto comentou, tem nos dado pistas de que houve crescimento de mercadorias legais e ilegais exploradas pelas organizações criminosas. É notório o aumento da atuação dessas organizações, inclusive com participação de agentes públicos, prática que se manteve estável nos últimos tempos, apesar do aumento do número de operações de combate à corrupção.

Não obstante os acordos feitos com os governadores estaduais e países vizinhos, mantivemos o número de crimes transnacionais nessa última década, pois o crime organizado passou a atuar cada vez mais no interior do Brasil e, em alguns casos, dominar territórios, o que dificultou ações de combate a essas práticas. Os

inúmeros problemas no nosso sistema prisional criaram um ambiente propício para a proliferação de facções criminosas que atuam nas prisões brasileiras.

O crime organizado também tem se modernizado e inovado em suas ações. O Estado deve estar preparado para essas questões.

Entrevistador – De fato é um problema complexo e difícil. Promotor Roberto, o que o cidadão pode fazer hoje para se proteger?

Roberto Carvalho – Um avanço que tivemos foi o crescimento da segurança privada. Hoje em dia até as classes C e D têm acesso a novas tecnologias para segurança residencial. O problema que vejo nos dias de hoje são os conflitos de interesse de profissionais da segurança pública que atuam na segurança privada, privilegiando muitas vezes seus clientes. Mas acredito que isso será resolvido com os atuais projetos que estão em tramitação no Congresso. Além de aprimorarem as regras de atuação da segurança pública e privada, irão combater os vigilantes que atuam na ilegalidade, que tanto cresceram nos últimos cinco anos.

Entrevistador – Um minuto para cada um para a mensagem final.

Roberto Carvalho – Gostaria de agradecer o convite para participar desse importante debate. Estou seguro de que estamos vencendo a guerra contra o crime organizado e contra as drogas, para que nossa juventude fique protegida desse mal. Quem estiver fora da linha deverá pagar o preço por isso, não passaremos a mão na cabeça de bandido. O Brasil ainda precisa avançar, criar leis que protejam melhor o cidadão.

Vinícius da Silva – Obrigado pelo convite, devemos avançar sim. Mas acredito que apenas repressão não é o suficiente para proteger nossa sociedade. É importante atrelar essas ações em que o governo federal tanto investiu às políticas de prevenção. É preciso saúde, educação e lazer para nossa juventude. Devemos cuidar dessa parcela da população que é historicamente desassistida pelo Estado. É possível dizer que hoje temos um Estado policial, isto é, todos são vigiados e os pobres são reprimidos, como se vê com a repressão ao comércio ambulante e aos flanelinhas, trabalhos que historicamente garantiram renda para muitas famílias brasileiras.

5.4 Cenário fictício de violência endêmica

Claudio Dantas Monteiro foi o responsável pela elaboração desse cenário, que traz a justificativa de um PL da Câmara dos Deputados, em 2023.

Trecho de justificativa do PL nº 305/2013, Lei de Proteção das Vítimas de Crimes Violentos

Observamos, neste mês de junho de 2023, o décimo assassinato cometido por um preso que foi beneficiado pela atual legislação, gozando do privilégio da saída temporária especial, também conhecida popularmente como "saidão". Esse

caso ocorreu por causa da legislação brasileira, que é demasiadamente permissiva, caracterizando a impunidade como uma das principais marcas do sistema de justiça criminal do país.

Tornar as leis mais eficazes tem sido uma das maiores preocupações dos brasileiros, como demonstrou a pesquisa encomendada pelo jornal *Folha de S.Paulo* no dia 23 de novembro de 2022. Esta revelou que o maior temor dos brasileiros na atualidade é com a insegurança que sentem no dia a dia, maior inclusive do que os temas que antes lideravam a lista de preocupações, como saúde e educação. A pesquisa apontou ainda que, para 74% dos brasileiros, as atuais leis não são capazes de protegê-los da criminalidade e que 87% consideram urgente a necessidade de aumentar as penas para crimes violentos.

O benefício em questão mostra a total incapacidade de ressocialização dos presos que ocupam vaga no sistema prisional brasileiro, além de possibilitar o convívio de pessoas extremamente perigosas na sociedade. Cada um desses homicídios choca pela barbaridade e retrocesso que esse crime representa, mas também traz uma indignação maior pelo fato de que foram cometidos por criminosos condenados por crimes violentos que foram liberados dos estabelecimentos penais onde cumpriam pena por força dessa lei que os beneficia. Portanto, são vidas que teriam sido salvas caso esses criminosos não tivessem sido liberados dos presídios, o que faz com que a atual legislação tenha sua parcela de culpa nesses homicídios. A situação pode ser muito pior, pois a elucidação de crimes é muito baixa no Brasil, levando-nos a crer que há muito mais delitos cometidos por esses infratores beneficiados pelo excesso de liberdades garantidas em nossa atual legislação.

Nos últimos anos, observamos o acirramento da crise econômica e o aumento da taxa de desemprego, assim como o retrocesso em algumas políticas sociais. Essa situação é de responsabilidade, em grande parte, do presidente da República, dos governadores e prefeitos, que não foram capazes de realizar uma gestão que cumprisse minimamente o que a CF/1988 estabelece para a saúde e a educação, contribuindo, assim, para a manutenção da alta desigualdade no Brasil na última década.

Como tem sido demonstrado por diversos pesquisadores das academias brasileiras, os altos índices de criminalidade no país dificilmente irão se reverter tão cedo, pois a estrutura etária do Brasil é composta por uma alta proporção de jovens. Além disso, a presidente, juntamente com seus ministros de Estado, tem insistido em programas para a juventude que são modestos, descontinuados e com nenhum impacto nas causas reais da criminalidade violenta. Tendo conhecimento dessa alta proporção de jovens, é necessário desenvolver leis específicas para coibir crimes cometidos por pessoas dessa parcela da população, como a redução da maioridade penal.

A consequência dessa incapacidade do governo federal de articular políticas, atrelada a congressistas que se recusam a elaborar leis eficazes, propiciou um quadro em que cada vez mais jovens se envolvem com a criminalidade. Observamos, portanto, o aumento das taxas de homicídio, roubo, lesão corporal e furto, ao mesmo tempo que a maioria dos governadores estaduais reduziu investimentos na PC e na PM. A baixa capacidade de oferecer policiamento ostensivo, combinada com uma precária investigação criminal no Brasil, fez com que, por um lado, aumentasse o sentimento de insegurança em todos os segmentos da sociedade e, por outro, a população se distanciasse cada vez mais dos agentes de segurança pública, uma vez que a sensação de medo da polícia passou a ser uma das características mais marcantes da segurança pública na última década. Houve também a consolidação do modelo de policiamento comunitário, mas isso precisa ser revisto, pois ele tem tirado os policiais do patrulhamento e os colocado em reuniões com a comunidade, sem que isso tenha tido impacto na redução da criminalidade.

A falta de confiança na polícia é consequência de um histórico de abandono da PC e da PM por parte dos secretários de segurança pública, o que tem causado a precarização das condições de trabalho desses agentes de segurança. Os congressistas também têm sua parcela de responsabilidade, pois todo o esforço empreendido pela polícia na detenção dos infratores é perdido em decorrência da atual legislação, que não pune devidamente aqueles que cometem crimes, tornando cada vez mais difícil e desestimulante o trabalho dos agentes, que muitas vezes realizam prisões que não serão devidamente efetivadas pelo Judiciário.

O desmantelamento das instituições de segurança pública no Brasil tem sido a força motriz para a proliferação e o fortalecimento do crime organizado, com destaque para sua atuação no interior do país, operando cada vez mais no varejo e na distribuição de drogas, o que levou à circulação de novos tipos de entorpecentes e à intensificação dos tipos já conhecidos, em especial o *crack*. A presença dessas organizações criminosas também fez com que a violência se tornasse um fenômeno comum no interior, ao mesmo tempo que as instituições de segurança pública não foram capazes de se articular para combater o crime na maioria dos municípios brasileiros. Os prefeitos também não contribuíram para a melhoria da segurança pública, pois muitos deles tiraram a responsabilidade de patrulha das guardas municipais, que, em alguns municípios, exercem apenas a função de vigiar os edifícios públicos.

A dinâmica do crime organizado tem sido favorecida pelos sistemáticos problemas de governança na área de segurança pública por parte dos governadores estaduais, que muitas vezes nem sequer apresentaram planos de segurança pública para conter a atual crise de violência. O presidente da República tampouco priorizou o tema nos gastos da União. O enfrentamento do crime organizado deixou de ser prioridade

no orçamento do governo federal, que tem repassado verbas para esta área apenas em situações emergenciais. Recursos para a segurança pública sofreram restrições, assim como as demais pastas do governo. A ausência do poder público nesta área criou uma situação que alguns especialistas diagnosticaram como "a nova era do crime organizado", pois o que vimos ocorrer nos últimos cinco anos foi o aumento do poder de grupos criminosos que corrompem cada vez mais agentes do Estado. Crescem as denúncias na mídia dos casos de corrupção policial, que é naturalmente parte do problema da ausência de iniciativas voltadas para o fortalecimento da PC e da PM, da precarização dos salários e das condições em que trabalham.

A ausência do poder público mitigou o avanço na retomada de territórios dominados por facções criminosas na última década. O fácil acesso a armas de fogo é uma realidade no Brasil de hoje, especialmente nestes territórios. Esse fato, por um lado, fortaleceu as organizações criminosas e, por outro, gerou mais confrontos com as polícias, aumentando os registros de autos de resistência a partir de 2018, os quais se mantêm elevados até hoje. Esses números revelam os perigos aos quais nossos agentes de segurança pública são submetidos diariamente. Diante dessa realidade, alguns grupos minoritários da sociedade, com apoio de parcela da mídia, continuam atacando as polícias e propondo uma reforma ideológica, de desmilitarização da PM.

Ainda que tenha havido esforço do último secretário da Senasp para melhorar a formação das polícias no Brasil, os resultados desse tipo de política não foram capazes de melhorar as condições de trabalho dos nossos agentes de segurança pública, que devem ser tratados com melhores salários e equipamentos.

Há de se reconhecer que houve uma melhora da estrutura das perícias criminais no Brasil, o que levou a um fortalecimento de provas técnicas. Ainda que esse avanço tenha sido tímido, foi um passo importante juntamente com as poucas mudanças que houve na legislação para aumentar a pena de alguns tipos de crime, para que o Judiciário brasileiro conseguisse efetuar um número maior de condenações. Embora tenha havido esforços a fim de que a legislação contribuísse para a proteção da sociedade, promovendo o aumento de algumas penas e a flexibilização do Estatuto do Desarmamento, essa mudança ainda é incipiente, na medida em que temos observado sistematicamente casos de violência cometidos por criminosos beneficiados por nossa permissiva legislação. Uma sociedade realmente livre será aquela em que os indivíduos tenham o direito de possuir e, quando necessário, portar armas para sua própria proteção, uma vez que os atuais índices de criminalidade e violência cresceram tanto nos últimos anos que os cidadãos deixaram de circular na rua e nas periferias por medo de serem vítimas da criminalidade.

É necessário, portanto, uma legislação que puna com mais rigor, sobretudo os crimes violentos. Essa alteração na legislação deve ser acompanhada de profundas

reformas no sistema penitenciário brasileiro, uma vez que tal sistema apresenta de modo sistemático falhas desde seus objetivos até seus resultados. Desta maneira, é necessário aumentar o controle dentro dos presídios e casas de internação, restringindo os excessos de liberdades que encontramos nestes estabelecimentos penais, pois o que se viu até hoje foi um ambiente propício para a proliferação de crimes e o fortalecimento de organizações criminosas. O aumento da população carcerária atingiu seu ápice neste ano de 2023, com 700 mil presos, graças ao trabalho dos policiais. Mas o fato de não haver controle efetivo para uma população tão numerosa de apenados e menores infratores fez com que a tensão dentro dos presídios e casas de internação aumentasse, favorecendo a criação de mais facções criminosas nestes estabelecimentos penais. O número de vagas no sistema prisional, por falta de apoio do Depen aos governos estaduais, não acompanhou o aumento do número de apenados, o que gerou um aumento do *deficit* de vagas nas unidades prisionais. Registre-se que esse problema de vagas no sistema se perpetuou mesmo com o aumento do uso de monitoramento eletrônico nos apenados.

Diante dessa situação, é imprescindível fazer as reformas corretas, tomando o devido cuidado com as críticas de defensores de direitos humanos que apontam a inexistência de políticas voltadas para os egressos, como se fosse responsabilidade do Estado e da sociedade privilegiar essas pessoas no acesso a emprego e educação. É preciso também rever o forte assistencialismo aos apenados que os secretários do Depen e da Secretaria de Direitos Humanos têm estimulado no Brasil, com o apoio dos movimentos sociais.

A desarticulação das instituições de segurança pública facilitou a proliferação de ações internacionais do tráfico de drogas, fazendo com que o Brasil continue a ser rota desse tipo de crime, uma vez que as operações realizadas pelo DPF nas fronteiras são descontinuadas e os postos de controle de fronteira funcionam precariamente.

A ausência do poder público foi fator fundamental para o agravamento dos problemas nas áreas da segurança pública. Mas o sentimento de medo instaurado em todos os segmentos da sociedade brasileira, como diversas pesquisas de sondagem de opinião demonstraram, tem trazido mudanças benéficas. Em primeiro lugar, vários congressistas realmente preocupados com a questão da segurança foram eleitos no último ano. Em segundo lugar, o próprio mercado de segurança pública tem se desenvolvido fortemente, trazendo produtos e serviços cada vez melhores para ajudar a população. Infelizmente, com a falta de regulação e fiscalização do setor, têm se proliferado empresas de segurança privada que operam na clandestinidade. As empresas privadas de segurança possuem grande importância diante da atual criminalidade e, portanto, devem atuar dentro da legalidade; caso contrário, podem contribuir para o fortalecimento do crime organizado.

A atual crise de violência na sociedade está estampada nos meios de comunicação, pois observamos a ampla divulgação de ocorrências criminais e o aumento, nos últimos cinco anos, da audiência de programas que noticiam casos de violência. Estes programas apenas divulgam dados e casos que as pessoas vivem no seu dia e fornecem detalhes à população.

A criação da Lei de Proteção das Vítimas de Crimes Violentos pode ser o início de um ciclo de debates sobre as instituições de segurança pública, de como aprimorar seu funcionamento e torná-las mais eficientes no combate à criminalidade e na proteção das pessoas. Um dos temas mais urgentes na história recente destas instituições é a integração entre as polícias, uma vez que o que percebemos na última década foi a intensificação das tensões entre a PC e a PM, e um processo de integração operacional que tem avançado muito pouco. Esta integração permitirá combater os crimes transnacionais, como a exportação de mercadorias ilegais e o tráfico internacional de drogas, que tanto cresceram nos últimos anos.

Modernizar a Lei de Execuções Penais, portanto, é instrumento necessário para que o poder público reverta os altos índices de criminalidade no Brasil. Acabar com os privilégios para os apenados resultará em uma melhoria na sensação de segurança, tendo em vista que a impunidade diminuirá, e coibirá ações de grupos criminosos, pois a carreira criminal se tornará menos atrativa.

A Lei de Proteção das Vítimas de Crimes Violentos, proposta elaborada pela Frente Parlamentar de Combate à Criminalidade, com apoio de várias entidades de defesa das vítimas de violência, propõe a revogação imediata da saída temporária especial sem vigilância. Essa alteração visa única e exclusivamente proteger a sociedade de pessoas perigosas, que devem ser apartadas do convívio social. E, para que essas pessoas permaneçam nos estabelecimentos penais, esta lei também propõe alterar as regras de progressão penal, para que todos os crimes sigam o padrão de progressão já utilizado em crimes hediondos. Propõe também a revogação da suspensão condicional da pena e do processo, para acabar com os canais de despenalização e desencarceramento, tão comuns no Brasil. Somente com ações como estas iremos tornar as leis mais efetivas, acabando com o sentimento de impunidade e insegurança.

6 ANÁLISE DOS CENÁRIOS E DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIAS

Com base na análise dos quatro cenários construídos, foi realizada, inicialmente, a identificação dos elementos que compõem a matriz *strengths, weaknesses, opportunities and threats* (Swot). Foi extraído dos quatro cenários um conjunto de pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças, e, em seguida, fruto do cruzamento dessas forças externas e internas, foram gerados os objetivos estratégicos a serem perseguidos. Estes resultados são apresentados no quadro 2.

QUADRO 2
Resultados quantitativos da matriz Swot

Quesitos		Quantidade
Forças do ambiente externo	Oportunidades	10
	Ameaças	11
Forças do ambiente interno	Pontos fortes	10
	Pontos fracos	11
Objetivos estratégicos		12

Elaboração: Diest/Ipea e SAE/PR.

Nos próximos itens são apresentados os quatro elementos que compõem a matriz Swot.

1) Oportunidades:

   a) envelhecimento da população, com a redução da proporção de homens jovens;

   b) melhorias socioeconômicas e desenvolvimento social inclusivo, com maior acesso à cidadania;

   c) maior atuação federal e municipal e aumento de recursos financeiros potencializados e legitimados pelas crises e demandas sociais (comoções públicas contra a violência, manifestações em defesa de justiça e combate à corrupção);

   d) contribuição de avanços tecnológicos para a segurança pública e a proteção privada;

   e) propostas e reformas na legislação penal e de execução penal, e no sistema de justiça criminal, visando ao aumento da aplicação de alternativas penais e à reintegração social;

   f) consenso de que a segurança pública tem duas partes – prevenção social e repressão qualificada;

   g) demanda dos governos estaduais, municipais e da sociedade em geral pela ampliação da atuação do governo federal na segurança pública;

   h) aprimoramento da gestão em segurança pública (recursos, informação), com investimento na produção de diagnósticos e indicadores para monitoramento;

   i) fortalecimento do papel da perícia criminal e da sua estrutura e gestão; e

   j) cooperação entre as empresas de segurança privada e as polícias.

2) Ameaças:
   a) desigualdade social;
   b) aumento da criminalidade, expansão do mercado de drogas ilícitas e fortalecimento das organizações criminosas, inclusive no interior;
   c) fácil acesso e descontrole sobre a circulação de armas de fogo;
   d) inexistência de acordos sobre as reformas institucionais necessárias;
   e) percepção negativa da política de segurança pública e baixa confiança na polícia;
   f) crises na segurança pública (greves, operações tartaruga etc.) oriundas da precarização das instituições de segurança e escassez de recursos financeiros;
   g) poder da mídia em pautar a agenda de segurança pública;
   h) governança deficitária nas instituições de segurança pública (ausência de avaliação dos programas, descontinuidade política e financeira de programas e ações, baixa capacidade de execução dos estados e municípios, falta de comprometimento dos atores políticos das diversas esferas de governo etc.);
   i) inexistência de controle externo das polícias;
   j) 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); e
   k) superpopulação carcerária, perda de controle de estabelecimentos penais para organizações criminosas e inefetividade das políticas de reintegração social.
3) Pontos fortes:
   a) paradigma da prevenção na atuação do MJ, com programas e projetos;
   b) 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 (FNSP, Funpen etc.);
   c) posição privilegiada na rede institucional da segurança pública (forte relação com a presidente, capacidade de padronizar registros de informação e de propor procedimentos operacionais, proposição de agenda, proposição de mudanças legislativas e realização de parcerias);
   d) existência da Força Nacional de Segurança Pública;

e) existência de um departamento de ensino, pesquisa e valorização profissional dentro da Senasp;

f) sistemas de informação modernos (Centros de Comando e Controle, Sinesp, Sinesp Cidadão, Sistema de Veículos Aéreos Não Tripulados – Sisvant, Sistema Eletrônico de Informação – SEI);

g) canais de diálogo com a sociedade civil (Conasp, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP);

h) instrumentos para o enfrentamento do crime organizado (DPF, DPRF, Enccla, Plano Estratégico de Fronteiras);

i) investimento na estruturação das perícias criminais; e

j) fomento a alternativas penais à prisão.

4) Pontos fracos:

a) 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;

b) muitas atribuições que provocam perda de foco;

c) falta de mecanismos de financiamento de médio e longo prazo para programas prioritários;

d) ineficácia, inadequação e ineficiência dos instrumentos de parceria;

e) não utilização plena de suas capacidades para articular e induzir políticas;

f) deficiência na integração com outras unidades da Federação e órgãos da segurança pública;

g) falta de articulação com pastas da área social;

h) comunicação interna e com a sociedade ineficaz;

i) insuficiência de recursos humanos e de qualificação especializada e falta de gestão por competências;

j) política insuficiente de controle de arma; e

k) incapacidade de fiscalizar o setor de segurança privada.

6.1 Objetivos estratégicos

O cruzamento dos pontos fortes e fracos com as ameaças e oportunidades resultaram 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 dos municípios, fortalecendo o paradigma da prevenção à violência.
2) Elaborar um programa nacional de prevenção a homicídio 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 MJ (prevenção e repressão qualificada) e promover o diálogo e 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 (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 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.

CAPÍTULO 3

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estas considerações finais se dividem em dois pontos. O primeiro diz respeito a como a prospectiva fortalece o processo de planejamento estratégico e como este trabalho de construção de cenários exploratórios e demais insumos pode ser apropriado dentro do planejamento do Ministério da Justiça (MJ). O segundo é trazer sugestões, a partir dos cenários, da análise morfológica, das tendências e das incertezas motrizes, dos resultados da análise Swot, incluindo os objetivos estratégicos, para o aprimoramento da política de segurança pública.

A utilização da metodologia de construção de cenários como instrumento de apoio ao planejamento mostrou-se adequada para o propósito a que se destina. Sua aplicação 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 nestas variáveis pode, pela força de contaminação que possuem sobre todo o sistema, reduzir o tempo e os custos de execução para o alcance dos objetivos estratégicos.

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. Neste sentido, certas decisões 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 nossa liberdade e aumentar a exclusão, sem reduzir as taxas de criminalidade. De fato, essa perspectiva não é nova e 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 socioeconomicamente 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 arma 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 *deficit* de vagas no sistema prisional; e a alta sensação de insegurança. Mudar essas tendências, quando possível, depende de uma atuação coordenada de todos os principais atores, que precisa ser construída e pode ser liderada pelo MJ.

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 sistema único de segurança pública. Neste sentido, caberia à União coordenar esta 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 conduziriam a integração das polícias, com cursos de formação unificados, estabelecimento de equipes integralizadas, equiparação de salários etc. No futuro, em se desconstitucionalizando 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 de prevenção 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 se ressente 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. Neste sentido, é preciso atuar no ponto fraco mencionado no capítulo anterior, *insuficiência de recursos humanos, 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 aperfeiçoarem 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 para o atingimento de metas, 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 MJ, teria foco no mais grave problema de segurança brasileiro.

Em quinto lugar, os resultados também apontaram outras ações, como enumerado 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, alto número de prisões de pequenos traficantes.

3) Fortalecer o controle de armas de fogo.

4) Fomentar a aplicação de alternativas penais e a reforma do sistema penitenciário. Hoje, o monitoramento eletrônico abriu a possibilidade de iniciar um debate com a sociedade de que se podem 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 na polícia investigativa, na perícia e na 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.

Por fim, 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 uma 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.

REFERÊNCIAS

16 PERGUNTAS sobre o PCC. **Crimes no Brasil**, São Paulo, 23 jan. 2010. Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/crimes-no-brasil/2010/01/23/16-perguntas-sobre-o-pcc/?doing_wp_cron=1407243780.4667448997497558593750>. Acesso em: 5 ago. 2014.

ABDALA, V. Aumento da repressão faz preços de armas quadruplicar no mercado ilegal, avalia PF. **Agência Brasil**, 24 out. 2008. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2008-10-24/aumento-da-repressao-faz-preco-de-armas-quadruplicar-no-mercado-ilegal-avalia-pf>.

ADPF – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL. **Nota Técnica ADPF, n. 003/2013**. Brasília: ADPF, 27 nov. 2013. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=141658&tp=1>. Acesso em: 29 ago. 2014.

AMAZONAS. **Procedimentos operacionais padrão da Polícia Militar do Amazonas (POP)**. 1. ed. Manaus: PMAM, 2010. Disponível em: <http://www.pm.am.gov.br/portal/images/stories/artigos_fixos/POP_1_Edio_redux2_pdf.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2014.

AMB – ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. Pesquisa AMB 2006: a palavra está com você – resultados. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE MAGISTRADOS, 19., 2006, Curitiba, Paraná. **Anais**... Curitiba: AMB, 2006. Disponível em: <http://www.amb.com.br/portal/docs/pesquisa2006.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2014.

ANDRADE, M. V.; PEIXOTO, B. T. Avaliação econômica de programas de prevenção e controle de criminalidade no Brasil. *In*: BEATO, C. (Org.). **Compreendendo e avaliando**: projetos de segurança pública. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BARCELLOS, C.; ZALUAR, A. Homicídios e disputas territoriais nas favelas do Rio de Janeiro. **Revista de Saúde Pública**, v. 48, n. 1, p. 94-102, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v48n1/0034-8910-rsp-48-01-0094.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2014.

BASTOS, M. Rio: cidade dividida por facções criminosas e milícias. **Temos Isso?**, Rio de Janeiro, 13 fev. 2009a. Disponível em: <http://temosisso.blogspot.com.br/2009/02/rio-cidade-divida-por-faccoes.html>. Acesso em: 5 ago. 2014.

_____. Domínio e atuação do PCC nas favelas de São Paulo. **Temos Isso?**, Rio de Janeiro, 2 maio 2009b. Disponível em: <http://temosisso.blogspot.com.br/2009/05/dominio-e-atuacao-do-pcc-nas-favelas-de.html>. Acesso em: 5 ago. 2014.

BEATO, C.; ZILLI, L. F. A estruturação de atividades criminosas: um estudo de caso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 80, out. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092012000300005>. Acesso em: 5 ago. 2014.

BELLIS, M. *et al.* Preventing and reducing armed violence: what works? *In*: OSLO CONFERENCE ON ARMED VIOLENCE: ACHIEVING THE MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS, 1., 2010, Geneva, Switzerland. **Anais**… New York: UNDP; Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2010. Disponível em: <http://www.poa-iss.org/KIT/2010_What-works.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2015.

BRASIL. Decreto nº 89.056, de 24 de novembro de 1983. Regulamenta a Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 nov. 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D89056.htm>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 fev. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10201.htm>.

_____. Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 280, de 22 de novembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 dez. 2004. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/31d88b8043693132b175f94c37864e72/19+-+RDC+n%C2%BA+280-2004.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 5 fev. 2015.

_____. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 24 fev. 2015.

_____. Lei Complementar nº 121, de 9 de fevereiro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão ao Furto e Roubo de Veículos e Cargas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 fev. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp121.htm>. Acesso em: 24 fev. 2015.

_____. Resolução nº 245, de 27 de julho de 2007. Dispõe sobre a instalação de equipamento obrigatório, denominado antifurto, nos veículos novos saídos de fábrica, nacionais e estrangeiros. Brasília: Conselho Nacional de Trânsito, 2007. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/RESOLUCAO_CONTRAN_245_07.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2015.

_____. Lei nº 12.299, de 27 de julho de 2010. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão aos fenômenos de violência por ocasião de competições esportivas; altera a Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jul. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12299.htm#art4>. Acesso em: 24 fev. 2015.

_____. Lei nº 12.313, de 19 de agosto de 2010. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para prever a assistência jurídica ao preso dentro do presídio e atribuir competências à Defensoria Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 ago. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12313.htm#art2>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. Instrução Normativa nº 056/2012-DG/DPF, de 6 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre a indicação, designação, preparação para a missão e atividades dos servidores da Polícia Federal acreditados junto às missões diplomáticas brasileiras no exterior ou em missões transitórias de outra natureza. Brasília: Departamento de Polícia Federal, 2012a. Disponível em: <s.conjur.com.br/dl/instrucao-normativa-0562012-dgdpf.doc>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Tabela 2.5.17. **Boletim Estatístico de Pessoal**, v. 17, n. 200, p. 52, dez. 2012b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2012/bol200_dez2012.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2015.

_____. **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo**: diretrizes e eixos operativos para o Sinase. Brasília: SDH/PR, 2013a. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/plano-nacional-de-atendimento-socioeducativo-diretrizes-e-eixos-operativos-para-o-sinase>. Acesso em: 7 ago. 2014.

_____. Deliberação nº 135, de 30 de janeiro de 2013. Altera a Resolução nº 330, de 14 de agosto de 2009, que estabelece o cronograma para a instalação do equipamento obrigatório definido na Resolução nº 247/07. Brasília: Conselho Nacional de Trânsito, 2013b. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/download/Deliberacoes/%28DELIBERA%C3%87%C3%83O%20135.2013%29.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2015.

_____. Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013. Institui o Programa Mulher: Viver sem Violência e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 ago. 2013c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8086.htm>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015**: ano base 2013. Brasília: MP, 2014a. v. 2, t. 1. Disponível em: <http://tinyurl.com/o8c5uh9>.

_____. Portaria nº 1, de 16 de janeiro de 2014. Institui as diretrizes nacionais orientadoras dos Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública. Brasília: Senasp, 2014b.

_____. **Rede Infoseg**. Brasília: Senasp, 2014c. Disponível em: <http://www.infoseg.gov.br/paginas/rede-infoseg/descricao>. Acesso em: 27 jan. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Tabela 2.5.17. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**, v. 19, n. 224, p. 76, dez. 2014d. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2014/bol224_dez2014_parte_i_2.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014e. 91 p. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2686056.PDF>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. Ministério da Justiça. **Levantamento nacional de informações penitenciárias Infopen** – junho de 2014. Brasília: Depen, 2014f. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em: 1 out. 2015.

_____. Resolução-RDC nº 3, de 26 de janeiro de 2015. Dispõe sobre a atualização do Anexo I, Listas de Substâncias Entorpecentes, Psicotrópicas, Precursoras e Outras sob Controle Especial, da Portaria SVS/MS nº 344, de 12 de maio de 1998 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jan. 2015a. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/6684ed00471a44579590974 1cdd33a01/RDC+3_2015.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 5 fev. 2015.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional 2015**. Brasília: Presidência da República, 2015b. 468 p. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/copy_of_MensagemaoCongresso_2015_web_completo.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2015.

BRUNO, C. Desarmamento é alvo de 41 projetos de lei. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/desarmamento-alvo-de-41-projetos-de-lei-8104018>. Acesso em: 28 jul. 2014.

BUENO, S.; TONELLI, M. J.; SANTOS, T. (Coord.). **As mulheres nas instituições policiais**. São Paulo: Eaesp/FGV, 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/files/files/MulheresInstituicoesPolicias_final.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2015.

CARDIA, N. (Coord.). **Pesquisa nacional, por amostra domiciliar, sobre atitudes, normas e valores em relação à violação de direitos humanos e violência**: um estudo em 11 capitais. São Paulo: NEV/USP, 2012. 413 p.

CARLINI, E. A. **II levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil**: estudo envolvendo as 108 maiores cidades do país – 2005. São Paulo: Cebrid; Unifesp, 2006.

CERQUEIRA, D. **Causas e consequências do crime no Brasil**. 2010. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Mapa dos homicídios ocultos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1848).

CERQUEIRA, D.; COELHO, D. S. C. **Estupro no Brasil**: uma radiografia segundo os dados da saúde (versão preliminar). Brasília: Ipea, mar. 2014. (Nota Técnica, n. 11). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140327_notatecnicadiest11.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2015.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. **Menos armas, menos crimes**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1721).

CERQUEIRA, D.; MELLO, J. M. P. **Evaluating a national anti-firearm law and estimating the casual effect of guns on crime**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, mar. 2013. (Texto para Discussão, n. 607). Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td607.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2014

CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L. Demografia e homicídios no Brasil. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Novo regime demográfico**: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Rio de Janeiro: Ipea, 2014a. cap. 11, p. 355-373. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23975>. Acesso em: 29 jun. 2015.

_____. Oportunidades para o jovem no mercado de trabalho e homicídios no Brasil. *In*: CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. U. (Org.). **Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros**. Brasília: Ipea, 2014b.

CERQUEIRA, D. *et al.* A singular dinâmica territorial dos homicídios no Brasil. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. v. 3. p. 877-898.

_____. **Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2048). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2048.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2015.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Novo diagnóstico de pessoas presas**. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico_de_pessoas_presas_correcao.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2014.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Observatório do crack**: os municípios brasileiros como protagonistas no enfrentamento ao *crack*. Brasília: CNM, 2012. Disponível em: <http://portal.cnm.org.br/v4/v11/crack/pdf/crack2012.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2014.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. **Diário da Justiça**, Brasília, 20 jun. 2007. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/resolucaon20alteradapelaresolucao65-2011.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. **A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro**. Brasília: CNMP, 2013. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Sistema%20Prisional_web_final.PDF>. Acesso em: 14 ago. 2014.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE; MDA PESQUISA. **Pesquisa CNT/MDA**: rodada 118 – relatório síntese. Brasília: CNT; MDA, abr. 2014. Disponível em: <http://www.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20CNT%20MDA/Relatorio%20SINTESE%20-%20CNT%20ABRIL2014%20-%20R118%20-%20FINAL.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2014.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE; SENSUS PESQUISA E CONSULTORIA. **Pesquisa de opinião pública nacional**: rodada 101 – relatório síntese. Brasília: CNT; Belo Horizonte: Sensus, maio 2010. Disponível em: <http://www.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20CNT%20Sensus/2010/101%20Sintese.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2014.

_____. **Pesquisa de opinião pública nacional**: rodada 111 – relatório síntese. Brasília: CNT; Belo Horizonte: Sensus, ago. 2011. Disponível em: <http://www.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20CNT%20Sensus/2011/rel.sintese111.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2014.

COMPARATO, B. K. **AT07** – participação política: as ouvidorias públicas como instrumento de democracia participativa. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado, Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: ABCP, 2012. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/30_6_2012_0_59_29.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2014.

COPA deixa legado para brasilienses e turistas. **Agência Brasília**, Brasília, 15 jul. 2014. Disponível em: <http://www.df.gov.br/noticias/item/15595-copa-deixa-legado-para-brasilienses-e-turistas.html>. Acesso em: 8 ago. 2014.

DESMILITARIZAÇÃO da Polícia Militar divide opiniões de internautas. **DataSenado**, Brasília, 16 maio 2014. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/datasenado/noticia.asp?not=116>. Acesso em: 27 jan. 2015.

DROGAS ficaram mais puras e baratas nos últimos 20 anos. **BBC Brasil**, 1 out 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/10/131001_drogas_estudo_jp.shtml>. Acesso em: 5 ago. 2014.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo: FBSP, 2013. ano 7. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2013-corrigido.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2015.

FENAVIST – FEDERAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE SEGURANÇA E TRANSPORTE DE VALORES. **III Esseg**: estudo do setor de segurança privada. Brasília: Fenavist, 2013. Disponível em: <http://www.fenavist.com.br/static/media/essegs/III_ESSEG.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2014.

_____. **IV Esseg**: estudo do setor de segurança privada. Brasília: Fenavist, 2014. Disponível em: <http://www.fenavist.com.br/static/media/essegs/IV_ESSEG.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2014.

FERREIRA, H.; FONTOURA, N. **Sistema de justiça criminal no Brasil**: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1330).

FIGUEIREDO, A. (Ed.). **Estoque e distribuição de armas de fogo no Brasil**. Rio de Janeiro: Viva Comunidade, 2010. Disponível em: <http://www.vivario.org.br/publique/media/Estoques_e_Distribui%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2014.

FIGUEIREDO, I. S. de; PARESCHI, A. C. C. (Org.). **Diagnóstico da perícia criminal no Brasil**. Brasília: Senasp/MJ, 2013. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/300>.

FPA – FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Drogas lícitas e ilícitas no Brasil**: proximidades e opiniões. São Paulo: FPA, nov./dez. 2013. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/drogas-quantiquali-fpa-mar14-site.pptx_.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2014.

FREIRE, T. CNJ, TJSP e Ministério da Justiça lançam Projeto Audiência de Custódia. **Agência CNJ de Notícias**, 15 jan. 2015. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62389-cnj-tjsp-e-ministerio-da-justica-lancam-projeto-audiencia-de-custodia>. Acesso em: 25 fev. 2015.

GODET, M. **Scenarios and strategic management**. London: Butterworths Scientific Ltd., 1987.

_____. **Manual de prospectiva estratégica**: da antecipação à acção. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2003.

GODET, M.; DURANCE, P. **A prospectiva estratégica**: para as empresas e territórios. Paris: Dunod; Unesco, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/vitimizacao_acesso_justica_2009/pnadvitimizacao.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2014.

_____. **Pesquisa Anual de Comércio 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. v. 24. (Tabela 1, Parte 1). Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/55/pac_2012_v24.pdf>.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. (Tabela 37). Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64638.pdf>.

IBRE/FGV – INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS; ETCO – INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL. **Estimação do tamanho da economia subterrânea no Brasil**. São Paulo: ETCO, jun. 2013. Disponível em: <http://www.etco.org.br/user_file/Economia_Subterranea_No_Brasil_jun-2013.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Sips** – Sistema de Indicadores de Percepção Social. Brasília: Ipea, mar. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110330_sips_seguranapublica.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2015.

_____. **Reincidência criminal no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf>.

ISP – INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Estatísticas** – planilhas consolidadas. Rio de Janeiro: ISP, 2015. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=108>.

JESUS, M. G. M. de. (Org.). **Prisão provisória e Lei de Drogas**: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. São Paulo: NEV/USP, 2011. Disponível em: <http://www.nevusp.org/downloads/down254.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2014.

LESSA, R. (Coord.). **Arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília: Senasp/MJ; Firjan; Sesi; Pnud, set. 2003/abr. 2004. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/arquiteturainstitucionaldosistemaunicodesegurancapubl.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2015.

LESSING, B. As facções cariocas em perspectiva comparativa. **Novos Estudos – Cebrap**, São Paulo, n. 80, mar. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 ago. 2014.

LEVANTAMENTO do Sou da Paz identifica que indústria de armas financiou 21 parlamentares eleitos. **Instituto Sou da Paz**, São Paulo, 2 dez. 2014. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/noticia/levantamento-do-sou-da-paz-identifica-que-industria-de-armas-financiou-21-parlamentares>. Acesso em: 13 fev. 2015.

LIMA, R. S. de; BUENO, S.; SANTOS, T. **Opinião dos policiais brasileiros sobre reformas e modernização de segurança pública**. São Paulo: FGV; FBSP, 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/noticias/artigos/opiniao-dos-policiais-brasileiros-sobre-reformas-e-modernizacao-da-seguranca-publica>. Acesso em: 31 jun. 2014.

LIMA, R. S. de; GODINHO, L.; PAULA, L. de. **Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã**: a experiência brasileira. Washington: BID, jan. 2014. (Textos para Debate). Disponível em: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5805/IFD-ICS%20DP%20Os%20governos%20subnacionais%20na%20gest%C3%A3o%20da%20seguran%C3%A7a%20cidad%C3%A3.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 jul. 2014.

LOPES, C. da S. **O controle da segurança privada no Brasil**: um estudo das condições que geram controle de acordo com o interesse público. 2014. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2014.

MANSO, B. P.; GODOY, M. 20 anos de PCC – o efeito colateral da política de segurança pública. **Interesse Nacional**, ano 6, n. 24, jan./mar. 2014. Disponível em: <http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/20-anos-de-pcc-o-efeito-colateral-da-politica-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 5 ago. 2014.

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

MARCIAL, E. C.; GRUMBACH, R. J. **Cenários prospectivos**: como construir um futuro melhor. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. 2. ed. Brasília: Ipea, 1996. 2 v.

MESQUITA, A. C. S. *et al.* Assistência social. *In*: VALADARES, A. A. *et al.* **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2014. n. 22. cap. 2, p. 47-142.

MINAS Gerais vai criar Núcleo de Pacificação Social e Conflito para desafogar a justiça. **Agência Minas Gerais**, Belo Horizonte, 9 fev. 2015. Disponível em: <https://www.policiacivil.mg.gov.br/noticia/exibir/geral/177216>.

MISSE, M.; BRETAS, M. L. Introdução. *In*: _____. (Org.). **As guardas municipais no Brasil**: diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; Booklink, 2010. p. 7-14.

MISSE, M.; VARGAS, J. A produção decisória do sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro ontem e hoje: um estudo preliminar. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 31., 2007, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**... São Paulo: Anpocs, 2007.

MORAES, L. P. B. **Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública**. Brasília: MJ, 2009. Disponível em: <www.conseg.sp.gov.br/DownloadMidia.ashx?ID=80>. Acesso em: 25 ago. 2014.

MOURA, T. *et. al.* **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Anadep; Ipea, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2015.

NERI, M.; VAZ, F.; SOUZA, P. **Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE**. Brasília: Ipea, out. 2013. (Comunicados do Ipea, n. 159).

NOTA pública sobre a redução da idade penal e ampliação do tempo de internação. **CFESS Notícias**, Brasília, 22 jul. 2013. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/998>. Acesso em: 25 fev. 2015.

OAB – ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL; DATAFOLHA INSTITUTO DE PESQUISAS. **Pesquisa de opinião**. jun. 2014. Disponível em: <http://oab-go.justica.inf.br/noticia/2014/7/oab-divulga-integra-pesquisa-aponta-credibilidade-instituicao>. Acesso em: 31 jul. 2014.

OLIVEIRA, G. PEC aprovada na CCJ torna segurança competência comum a União, estados e municípios. **Senado Notícias**, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/12/03/pec-aprovada-na-ccj-torna-seguranca-competencia-comum-a-uniao-estados-e-municipios>. Acesso em: 13 fev. 2014.

OLIVEIRA JUNIOR, A. de; SILVA FILHO, E. B. da. Cooperação internacional no combate à criminalidade: o caso brasileiro. *In*: NASSER, R. M.; MORAES, R. F. (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. p. 169-196.

PARTE 2 – secretários de segurança querem leis mais rígidas para combater crimes. **SSP Notícias**, São Paulo, 4 jun. 2014. Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/noticia/lenoticia.aspx?id=34240>. Acesso em: 6 ago. 2014.

PIANEGONDA, N. Estimativa aponta que prejuízo com roubo de cargas chegou a R$ 1 bilhão em 2013. **Agência CNT de Notícias**, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.cnt.org.br/paginas/Agencia_Noticia.aspx?noticia=roubo-de-cargas-ntc-logistica-prejuizos-seminario-nacional-transporte-rodoviario-17042014>. Acesso em: 4 ago. 2014.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

PSB – PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO. **Nosso compromisso**. PSB, 2014. Disponível em: <http://www.psb40.org.br/imprensa/programa.pdf>. Acesso em: 1 set. 2014.

QUASE 30% dos moradores de favela já se sentiram discriminados, diz pesquisa. **Data Favela**, Rio de Janeiro, 26 nov. 2013. Disponível em: <http://datafavela.com.br/quase-30-dos-moradores-de-favelas-ja-se-sentiram-discriminados-diz-pesquisa/>. Acesso em: 7 ago. 2014.

SANCIONADO Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Senado Notícias**, Brasília, 12 ago. 2014. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/08/12/sancionado-estatuto-geral-das-guardas-municipais>. Acesso em: 27 jan. 2015.

SANTOS FILHO, N. G. dos. **Integração das polícias estaduais no Brasil**: uma análise da política de integração das polícias estaduais brasileiras sob a ótica do institucionalismo sociológico. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SCHWARTZ, P. **The art of long view**: planning for the future in an uncertain world. New York: Doubleday, 1996.

SENASP – SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA; DATAFOLHA INSTITUTO DE PESQUISAS; CRISP – CENTRO DE ESTUDOS DA CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA. **Pesquisa Nacional de Vitimização** – sumário executivo Senasp. [s.l.]: Senasp, maio 2013a. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Sumario_SENASP_final.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. **Pesquisa Nacional de Vitimização** – questionário Senasp. [s.l.]: Senasp, maio 2013b. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp_final.pdf>.

SILVA, J. W. da. **Cenários da segurança pública**: processo, perspectivas e desafios. *In*: SEMINÁRIO CENÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA, 1., 2014, Brasília. Brasília: Ipea, 2014.

SINHORETO, J. *et al.* **Desigualdade racial e segurança pública em São Paulo**: letalidade e prisões em flagrante – sumário executivo. São Carlos: UFSCar, 2014. Disponível em: <http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/Sumário-Executivo_FINAL_01.04.2014.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2014.

SOARES, L. E. **Meu casaco de general** – quinhentos dias no *front* da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TCU realiza levantamento de governança na segurança pública. **Agência TCU**, Brasília, 24 abr. 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-realiza-levantamento-de-governanca-na-seguranca-publica.htm>. Acesso em: 14 ago. 2014.

TRINDADE, N. Alckmin cobra na Câmara votação de texto que altera Estatuto da Criança. **Correio Braziliense**, Brasília, 5 ago. 2014. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2014/08/05/internas_polbraeco,440809/alckmin-cobra-na-camara-votacao-de-texto-que-altera-estatuto-da-crianca.shtml>. Acesso em: 14 ago. 2014.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes** – research report. Vienna: UNODC, Oct. 2011. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2014.

_____. **World drug report 2014**. Vienna: UNODC, June 2014. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//noticias/2014/06/World_Drug_Report_2014_web_embargoed.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2014.

VALADARES, A. A. *et al.* **Políticas sociais**: acompanhamento e análise – anexo estatístico. Brasília: Ipea, 2015. n. 23. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/140930_bps22_anexo.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2015.

VEJA o que pensam candidatos à Presidência sobre aborto, maconha e religião. **UOL Eleições 2014**, Brasília, 2014. Disponível em: <http://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/07/14/veja-o-que-pensam-candidatos-a-presidencia-sobre-aborto-maconha-e-religiao.htm>. Acesso em: 6 ago. 2014.

VITAL, A. Relançada, Frente da Segurança Pública quer revogar Estatuto do Desarmamento. **Câmara Notícias**, Brasília, 25 fev. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/482228.html>. Acesso em: 5 mar. 2015.

WAISELFISZ, J. J. **Os jovens no Brasil**: mapa da violência 2014. Brasília: SGP, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DAMASCENO, J. R. P. **Cenários prospectivos para a segurança pública e defesa social no Pará**: análise prospectiva e estratégica (2012-2032). *In*: SEMINÁRIO CENÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA, 1., 2014, Brasília. Brasília: Ipea, 2014.

MANZI, J. **Cenários para a segurança pública no estado de Goiás**: análise prospectiva e estratégia. *In*: SEMINÁRIO CENÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA, 1., 2014, Brasília. Brasília: Ipea, 2014.

PMDF – POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. **Plano Estratégico 2011-2022**: planejando a segurança cidadã do Distrito Federal no século XXI. 1. ed. Brasília: Talagarça, 2011.

APÊNDICE A

LISTA DE PARTICIPANTES NAS OFICINAS REALIZADAS AO LONGO DO PROJETO

São quatro conjuntos de oficinas: *i)* oficinas de definição dos aspectos fundamentais para se responder a questão principal; *ii)* as de análise dos aspectos fundamentais; *iii)* as de definição dos condicionantes de futuro; e *iv)* as oficinas de testes de consistência e ajustes e análise dos cenários e definição de estratégias.

1 OFICINAS DE DEFINIÇÃO DOS ASPECTOS FUNDAMENTAIS

1.1 Equipe: Ipea

Alexandre dos Santos Cunha

Almir de Oliveira Júnior

Andreia de Oliveira Macedo

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira

Joana Luiza Oliveira Alencar

Tatiana Daré Araujo

Yacine Guellati

1.2 Equipe: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR)

Antonio Carlos Wosgrau

Elaine Coutinho Marcial

Vanessa Meireles Barreto Chervenski

1.3 Colaboradores: Ministério da Justiça (MJ)

Isabel Seixas Figueiredo

João Pinto Rosa

Mychelle Celeste Rabelo de Sá

Orlando C. Pamplano Júnior

Stenio Pires

Victor Martins Pimenta

Wladimir Sampaio Soares de Lima

1.4 Colaboradores: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP)

Eduardo Franca Neves Bassani

Igor Geracy

1.5 Especialistas externos

Alexandre Magno Diniz

André Zanetic

Arthur Trindade Maranhão Costa

Doriam Borges

Guaracy Mingardi

Joana Domingues Vargas

José Eduardo Moreira Bergo

Maira Rocha Machado

Michel Misse

Nívio Caixeta do Nascimento

Romilson Aiache

Sérgio Adorno

1.6 Colaboradores: Ipea

Alexandre Samy de Castro

Danilo Santa Cruz Coelho

Maria Martha de Menezes Costa Cassiolato

Ronaldo Coutinho Garcia

Solange Kanso El Ghaouri

2 OFICINAS DE ANÁLISE DOS ASPECTOS FUNDAMENTAIS

2.1 Equipe: Ipea

Alexandre dos Santos Cunha

Almir de Oliveira Júnior

Andreia de Oliveira Macedo

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira

Joana Luiza Oliveira Alencar

Tatiana Daré Araújo

Yacine Guellati

2.2 Equipe: SAE/PR

Antonio Carlos Wosgrau

Elaine Coutinho Marcial

Vanessa Meireles Barreto Chervenski

2.3 Colaboradores: MJ

Aline Rosa Roriz

Bruno de Oliveira Almeida

Cairo Duarte Costa

Camone Cristiane Zanghelini

Cezar Luiz Busto de Souza

Ciro Ferreira

Claudette Terezinha Trapp

Conrado Agnelo Flores

Cristina Gross Villanova

Daniela Paganelli Rodrigues Chaves

Deborah Lucia Siqueira Botelho

Denise de Carvalho Pires

Elmer Coelho Vicente

Fabiana Vieira de Queiroz

Gustavo Souza Rocha

Heloísa Marques Gimenez

Henrique Fontenelle

José Camilo da Silva

Leon de Souza Lobo Garcia

Leonardo de Melo Costa

Licínio Nunes de Moraes Netto

Luiz Guilherme Mendes de Paiva

Márcio Vieira

Olga Maria Pimentel Jacobina

Orlando C. Pamplano Júnior

Paulo Roberto Fagundes

2.4 Colaboradores: SPI/MP

Clézio Marcelino de Medeiros

Eduardo Bassani

Igor Geracy

2.5 Especialistas externos

Alessandra Fontana Oberling

Alexandre Magno Diniz

Aline Maia Nascimento

Alvino Augusto de Sá

André Luís Dantas
André Zanetic
Antônio Flávio Testa
Bruno Ayres
Camila Caldeira Nunes Dias
Camila Lippi
Carolina de Mattos Ricardo
César Barreira
Cristina Maria Zackseski
Edmilson Lopes
Edinilsa Ramos de Souza
Eduardo Cerqueira Batitucci
Eduardo Paes Machado
Eduardo Pazinato da Cunha
Fernanda Nathali Carvalho Soares
Gabriel de Santis Feltran
Gabriela Ribeiro Cardoso
Gláucia Falsarella Pereira Foley
Haydée Caruso
Indira Fernandes
Joana Domingues Vargas
João Trajano de Lima Sento-Sé
Leandro Piquet Carneiro
Letícia Maria Schabbach
Luis Antônio Francisco de Souza
Luis Flávio Sapori
Marcelle Gomes Figueira
Marcos de Jesus Oliveira
Marcos Luiz Bretas da Fonseca

Michel Misse

Miriam Abramovay

Pedro Strozemberg

Renato Sérgio de Lima

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Sonia Maria Taddei Ferraz

Viviane de Oliveira Cubas

2.6 Colaboradores: Ipea

Alexandre Samy de Castro

Carla Coelho de Andrade (*in memoriam*)

Constantino Cronemberger Mendes

Danilo Santa Cruz Coelho

Divonzir Gusso (*in memoriam*)

Emilia Juliana Ferreira

Enid Rocha Andrade da Silva

Fábio de Sá e Silva

Herton Ellery Araujo

Kaiza Leal Maciel

Luciana Mendes Santos Servo

Luseni Aquino

Ronaldo Coutinho Garcia

Rute Imanishi Rodrigues

Verônica Couto de Araújo Lima

3 OFICINAS DE DEFINIÇÃO DOS CONDICIONANTES DE FUTURO

3.1 Equipe: Ipea

Alexandre dos Santos Cunha

Almir de Oliveira Júnior

Andreia de Oliveira Macedo

Cláudio Dantas Monteiro

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira

Joana Luiza Oliveira Alencar

Yacine Guellati

3.2 Equipe: SAE/PR

Antonio Carlos Wosgrau

Elaine Coutinho Marcial

Vanessa Meireles Barreto Chervenski

3.3 Colaboradores: MJ

Camone C. Zanghelini

Cezar Luiz Busto de Souza

Claudette Terezinha Trapp

Conrado Agnelo Flores

Daniela Paganelli Rodrigues Chaves

Deborah Lucia Siqueira Botelho

Denise de Carvalho Pires

Eduardo Aggio de Sá

Heloísa Marques Gimenez

Isabel Seixas Figueiredo

João Pinto Rosa

Leon de Souza Lobo Garcia

Lincoln Telhado

Márcio de Moraes Palmeira

Naum Pereira de Sousa

Wladimir Sampaio Soares de Lima

3.4 Colaboradores: SPI/MP

Clezio M. de Medeiros

Eduardo Bassani

Igor Geracy

4 OFICINAS DE TESTES DE CONSISTÊNCIA E AJUSTES E ANÁLISE DOS CENÁRIOS E DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIAS

4.1 Equipe: Ipea

Almir de Oliveira Júnior

Cláudio Dantas Monteiro

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira

Joana Luiza Oliveira Alencar

Yacine Guellati

4.2 Equipe: SAE/PR

Antonio Carlos Wosgrau

Elaine Coutinho Marcial

Vanessa Meireles Barreto Chervenski

4.3 Colaboradores: MJ

Ana Carolina Cambeses Pareschi

Benedito Beraldo Júnior

Cíntia Liara Engel

Claudette Terezinha Trapp

Daniel Cavalcanti de Amorim

Gustavo Souza Rocha

José Camilo da Silva

Juliana Pittaluga

Leonardo de Melo Costa

Naum Pereira de Souza

Victor Pimenta

4.4 Colaboradores: SPI/MP

Eduardo Bassani

Igor Geracy

4.5 Especialistas externos

Pedro Strozemberg

Major Massurana

5 INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

5.1 Colaboradores: MJ

Aline Rosa Roriz

Especialista em administração de empresas; administradora e membro da Coordenação-Geral de Planejamento Setorial (CGPLAN) da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) da Secretaria Executiva (SE).

Ana Carolina Cambeses Pareschi

Doutora em antropologia; analista técnica de políticas sociais da Coordenação-Geral de Pesquisa e Análise da Informação (CGPES) do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

Benedito Beraldo Júnior

Delegado do Departamento da Polícia Federal (DPF).

Bruno de Oliveira Almeida

Membro da CGPLAN/SPOA/SE.

Cairo Duarte Costa

Delegado da Divisão de Repressão a Crimes Financeiros (DFIN/DPF).

Camone Cristiane Zanghelini

Mestre em administração; administradora e membro da CGPLAN/SPOA/SE.

Cezar Luiz Busto de Souza

Delegado, coordenador-geral de polícia de repressão a drogas da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado(CGPRE/Dicor/DPF).

Cíntia Liara Engel

Mestre em sociologia; ex-coordenadora de pesquisa da CGPES do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública/Senasp.

Ciro Ferreira

Inspetor, superintendente regional do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) do Mato Grosso.

Claudette Terezinha Trapp

Perita criminal federal primeira classe, membro da coordenação do Centro Integrado de Gestão Estratégica/DPF.

Conrado Agnelo Flores

Membro da CGPLAN/SPOA/SE.

Cristina Gross Villanova

Ex-diretora do Departamento de Políticas, Programas e Projetos/Senasp.

Daniel Cavalcanti de Amorim

Escrivão de polícia/DPF.

Daniela Paganelli Rodrigues Chaves

Assistente da Coordenação-Geral de Tratamento Penitenciário do Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

Deborah Lucia Siqueira Botelho

Pedagoga e administradora, chefe de divisão da CGPLAN/SPOA/SE.

Denise de Carvalho Pires

Analista técnica de políticas sociais, membro da CGPLAN/SPOA/SE.

Eduardo Aggio de Sá

Assessor técnico do DPRF.

Elmer Coelho Vicente

Delegado da Diretoria Executiva/DPF.

Fabiana Vieira de Queiroz

Membro do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ).

Gustavo Souza Rocha

Analista técnico de políticas sociais, membro da equipe da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron).

Heloísa Marques Gimenez

Doutoranda em relações internacionais; ex-assessora especial do Gabinete do Ministro da Justiça.

Henrique Fontenelle

Inspetor e coordenador operacional do DPRF.

Isabel Seixas Figueiredo

Mestre em direito; ex-diretora do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal/Senasp; e, atualmente, secretária interina da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Paz Social do Distrito Federal (SSP-DF).

João Pinto Rosa

Perito criminal federal; coordenador do Centro Integrado de Gestão Estratégica/DPF.

José Camilo da Silva

Mestre em desenvolvimento regional; investigador da polícia civil do estado do Amazonas; e membro da equipe da Enafron.

Juliana Pittaluga

Membro da Secretaria Executiva Adjunta.

Leon de Souza Lobo Garcia

Doutor em epidemiologia e saúde pública; diretor de Articulação e Coordenação de Políticas sobre Drogas da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad).

Leonardo de Melo Costa

Membro da Coordenação de Modernização Administrativa da CGPLAN/SPOA/SE.

Licínio Nunes de Moraes Netto

Delegado, chefe da Divisão de Análise de Processos e Expedição de Documentos da Coordenação-Geral de Controle de Segurança Privada da Diretoria Executiva/DPF.

Lincoln Telhado

Membro da Assessoria do Gabinete do Ministro.

Luiz Guilherme Mendes de Paiva

Doutorando em direito penal; diretor de Planejamento e Avaliação de Políticas sobre Drogas/Senad; e, atualmente, secretário nacional de políticas sobre drogas.

Márcio de Moraes Palmeira

Agente/DPF – contribuição por *e-mail*.

Márcio Vieira

Membro da CGPLAN/SPOA/SE.

Mychelle Celeste Rabelo de Sá

Mestre em controladoria e contabilidade; analista de planejamento e orçamento; e coordenadora-geral e diretora de programa substituta/CGPLAN/SPOA/SE.

Naum Pereira de Sousa

Mestre em sociologia; sociólogo/Depen.

Olga Maria Pimentel Jacobina

Doutora em psicologia clínica; coordenadora-geral de formação da Senad.

Orlando C. Pamplano Júnior

Ex-assessor do diretor-geral do Depen.

Paulo Roberto Fagundes

Perito criminal do Depen/DPF aposentado.

Stenio Pires

Chefe de divisão de planejamento operacional/DPRF.

Victor Martins Pimenta

Mestrando em direitos humanos e cidadania; especialista em políticas públicas e gestão governamental; ex-assessor da SE/MJ; e, atualmente, coordenador-geral de Alternativas Penais/Depen.

Wladimir Sampaio Soares de Lima

Ex-assessor técnico do chefe de gabinete da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL)/MJ; e, atualmente, assessor da SAL/MJ.

5.2 Colaboradores: SPI/MP

Clézio Marcelino de Medeiros

Administrador, analista de planejamento e orçamento.

Eduardo Franca Neves Bassani

Economista, analista de planejamento e orçamento; e coordenador de temas sociais do Departamento de Temas Sociais.

Igor Geracy

Gerente de projeto do Departamento de Temas Sociais.

5.3 Especialistas externos

Alessandra Fontana Oberling

Mestre em antropologia; pesquisadora associada do Núcleo de Análises em Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e professora da Universidade Católica de Brasília (UCB); e coordenadora de projeto do Instituto Igarapé.

Alexandre Magno Diniz

Pós-doutor em geografia; professor adjunto IV do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMinas).

Aline Maia Nascimento

Mestranda em antropologia; pesquisadora no Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (Nevis/Ceam/UnB).

Alvino Augusto de Sá

Doutor em psicologia clínica; livre-docente e professor associado do Departamento de Direito Penal, Medicina Forense da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

André Luís Dantas

Doutor em políticas públicas e formação humana (PPFH); pesquisador-coordenador do Núcleo de Estudo das Américas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

André Zanetic

Pós-doutorando e pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP).

Antônio Flávio Testa

Doutor em sociologia; assessor técnico do Senado Federal; e pesquisador da UnB.

Arthur Trindade Maranhão Costa

Doutor em estudos comparados sobre as Américas; professor associado do Departamento de Sociologia (SOL)/UnB; pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança da UnB.

Bruno Ayres

Chief Executive Officer (CEO) da Argus Control.

Camila Caldeira Nunes Dias

Doutora em sociologia; professora adjunta da Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisadora colaboradora do NEV/USP.

Camila Lippi

Mestre em direito; professora da Universidade Federal do Amapá (Unifap) e coordenadora do Observatório Amazônico de Direitos Humanos.

Carolina de Mattos Ricardo

Mestre em filosofia e teoria geral do direito; assessora sênior do Instituto Sou da Paz.

César Barreira

Pós-doutor em sociologia da violência; professor titular em sociologia do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará (UFC) e coordenador do Laboratório de Estudos da Violência/UFC.

Cristina Maria Zackseski

Doutora em estudos comparados sobre as Américas; professora adjunta da Faculdade de Direito/UnB e líder do Grupo de Pesquisa Política Criminal.

Doriam Borges

Doutor em sociologia; professor adjunto e chefe do Departamento de Ciências Sociais/UERJ; e pesquisador do Laboratório de Análise da Violência (LAV)/UERJ.

Edinilsa Ramos de Souza

Doutora em saúde pública; pesquisadora em saúde pública da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Edmilson Lopes

Doutor em ciências sociais; professor do Departamento de Ciências Sociais e pró-reitor de extensão da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Eduardo Cerqueira Batitucci

Doutor em sociologia; pesquisador pleno da Fundação João Pinheiro (FJP).

Eduardo Paes Machado

Pós-doutor em sociologia; professor associado do Departamento de Sociologia da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Eduardo Pazinato da Cunha

Mestre em direito; diretor de inovação do Instituto Fidedigna e professor-coordenador do Núcleo de Segurança Cidadã da Faculdade de Direito de Santa Maria (Fadisma).

Fernanda Nathali Carvalho Soares

Mestre em sociologia/UnB.

Gabriel de Santis Feltran

Pós-doutor em ciências humanas; professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e coordenador de pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.

Gabriela Ribeiro Cardoso

Mestre em sociologia política; pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Gláucia Falsarella Pereira Foley

Mestre em direito; juíza de direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Guaracy Mingardi

Doutor em ciência política; ex-subsecretário nacional de segurança pública.

Haydée Caruso

Doutora em antropologia; professora adjunta II do Departamento de Sociologia (SOL)/UnB, coordenadora da licenciatura em ciências sociais e pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança/UnB.

Indira Fernandes

Especialista em antilavagem de dinheiro e corrupção do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC).

Joana Domingues Vargas

Pós-doutora em política urbana e criminalidade; professora adjunta II e pesquisadora do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU)/UFRJ.

João Trajano de Lima Sento-Sé

Doutor em ciência política; professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/UERJ.

José Eduardo Moreira Bergo

Gerente executivo da Diretoria de Gestão da Segurança do Banco do Brasil (Diges/BB).

Leandro Piquet Carneiro

Coordenador do Programa de Pesquisa em Segurança e Criminalidade do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas; e professor do Instituto de Relações Internacionais/USP.

Letícia Maria Schabbach

Doutora em sociologia; professora adjunta do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Luis Antônio Francisco de Souza

Doutor em sociologia; professor livre-docente da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp); e coordenador científico do Observatório de Segurança Pública (OSP).

Luis Flávio Sapori

Doutor em sociologia; coordenador do Centro de Estudos e Pesquisa em Segurança Pública (Cepesp)/PUCMinas; e professor do curso ciências sociais/PUCMinas.

Maira Rocha Machado

Pós-doutora em direito penal; professora associada na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP).

Major Massurana

Da Polícia Militar do Rio de Janeiro (PM/RJ).

Marcelle Gomes Figueira

Doutoranda em desenvolvimento, sociedade e cooperação internacional; professora e coordenadora do curso de Graduação Tecnológica em Segurança e Ordem Pública/UCB.

Marcos de Jesus Oliveira

Pós-doutor em sociologia; pesquisador-colaborador pleno do Departamento de Sociologia e do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Mulheres/UnB; e, atualmente também, professor adjunto da Universidade Federal de Integração Latino-Americana (Unila).

Marcos Luiz Bretas da Fonseca

Pós-doutor em sociologia da polícia; professor associado do Departamento de História/UFRJ.

Michel Misse

Doutor em sociologia; professor associado IV do Departamento de Sociologia/UFRJ e diretor do NECVU/UFRJ.

Miriam Abramovay

Pós-doutora em violência e juventude; coordenadora da Área de Juventude e Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso).

Nívio Caixeta do Nascimento

Doutor em antropologia; coordenador da Unidade de Prevenção ao Crime e Segurança Pública do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC – para o Brasil e o Cone Sul.

Pedro Strozemberg

Diretor executivo do Instituto de Estudos da Religião (Iser).

Renato Sérgio de Lima

Pós-doutor em sociologia; pesquisador do Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas (CPJA)/FGV; professor da FGV; assessor técnico da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação Seade); e vice-presidente do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Pós-doutor em sociologia e direito penal; pesquisador associado e membro do Comitê Gestor do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-Ineac); e professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Romilson Aiache

Gerente de divisão da Diges/BB.

Sérgio Adorno

Pós-doutor em sociologia e livre-docente; professor titular de sociologia da USP e coordenador científico do NEV/USP.

Sonia Maria Taddei Ferraz

Doutora em comunicação e cultura; coordenadora do Grupo de Pesquisa Arquitetura da Violência e professora do Departamento de Arquitetura da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Viviane de Oliveira Cubas

Doutora em sociologia; e pesquisadora do NEV/USP.

5.4 Colaboradores: Ipea

Alexandre Samy de Castro

Doutor em economia; técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)/Ipea.

Carla Coelho de Andrade (*in memoriam*)

Doutora em antropologia; pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest.

Constantino Cronemberger Mendes

Doutor em economia; técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)/Ipea.

Danilo Santa Cruz Coelho

Doutor em economia; técnico de planejamento e pesquisa da Diest/Ipea.

Divonzir Gusso (*in memoriam*)

Graduado em ciências econômicas; técnico de planejamento e pesquisa e ex-coordenador de educação da Disoc/Ipea.

Emilia Juliana Ferreira

Mestre em antropologia; pesquisadora do PNPD na Diest/Ipea.

Enid Rocha Andrade da Silva

Doutora em ciências sociais; técnica de planejamento e pesquisa da Disoc/Ipea.

Fábio de Sá e Silva

Pós-doutorando em sociologia do direito e economia política; técnico de planejamento e pesquisa da Diest/Ipea.

Herton Ellery Araujo

Graduado em ciências econômicas; técnico de planejamento e pesquisa da Disoc/Ipea.

Kaiza Leal Maciel

Graduada em ciências sociais; pesquisadora do PNPD na Diest/Ipea.

Luciana Mendes Santos Servo

Mestre em economia; técnica de planejamento e pesquisa da Disoc/Ipea.

Luseni Aquino

Doutoranda em sociologia; técnica de planejamento e pesquisa da Diest/Ipea.

Maria Martha de Menezes Costa Cassiolato

Mestre em economia; técnica de planejamento e pesquisa da Diest/Ipea.

Ronaldo Coutinho Garcia

Doutor em sociologia; técnico de planejamento e pesquisa da Diest/Ipea.

Rute Imanishi Rodrigues

Doutora em economia política; técnica de planejamento e pesquisa da Diest/Ipea.

Solange Kanso El Ghaouri

Doutora em saúde pública; professora do Ibmec e da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP)/Fiocruz; e bolsista da Disoc/Ipea.

Verônica Couto de Araújo Lima

Assistente administrativa na Diest/Ipea.

APÊNDICE B

QUADRO B.1
Análise morfológica

Incertezas/Cenário	Violência endêmica	Prevenção social	Repressão autoritária	Repressão qualificada
1. Haverá um aumento do desenvolvimento social inclusivo que tenha impacto nos índices de crimes violentos?	Retrocesso social.	Avanço social, com impacto nos índices de violência.	Avanço, mas sem impacto nos índices de violência.	Avanço social, com impacto nos índices de violência.
8. Haverá uma maior integração operacional entre as polícias?	Um contra o outro.	Cada um por si.	Polícias trabalhando junto na guerra ao crime.	Integração institucionalizada.
9. Vai melhorar a relação da polícia com a sociedade nos próximos anos?	Medo da polícia.	Diminuição das tensões entre polícia e sociedade.	Aumento das tensões entre polícia e sociedade.	Aumento da confiança na polícia.
11. Haverá um aumento significativo da efetividade da investigação criminal?	Falência da investigação.	Cai o crime, mas não há melhora significativa da efetividade da investigação criminal.	Aumento das prisões em flagrante. Nos demais casos, a investigação não se torna mais efetiva.	Sim.
20. Haverá maior integração operacional entre os entes federados no combate ao crime organizado?	Os flagrantes casos de corrupção policial minam a integração no combate ao crime organizado.	Há uma maior articulação entre os entes federados para ações que sufoquem os nichos de mercados ilegais.	Articulação entre os entes federados na realização de operações policiais para prisão de quadrilhas que atuam em diferentes estados.	As autoridades de segurança pública coordenam uma maior articulação entre os entes federados para ações que favoreçam o sufocamento dos nichos de mercados ilegais.
27. Haverá melhoria dos resultados das políticas de reintegração social?	Não há investimento em políticas de reintegração.	Presos trabalhando e estudando.	Prisão é para excluir.	Maior reintegração e quebra do ciclo de formação do crime organizado.
28. Haverá melhoria dos resultados produzidos pelas medidas socioeducativas?	Não há investimento em medidas socioeducativas.	Internação é exceção.	Internação é regra.	Melhores resultados na integração ao mercado de trabalho e na educação.
33. Haverá maior capacidade de intervenção municipal na segurança pública?	Não.	Sim, com prevenção primária, secundária e terciária, articulada com os atores.	Guarda municipal bem armada e atuando no policiamento ostensivo.	Sim, com articulação dos atores, prevenção, e segurança dos equipamentos públicos municipais.

(Continua)

(Continuação)

Incertezas/Cenário	Violência endêmica	Prevenção social	Repressão autoritária	Repressão qualificada
32. Haverá maior expansão da presença policial (policiamento ostensivo e polícia judiciária) no interior?	Polícia não alcança o interior.	Queda da criminalidade tira esse tema da agenda. A situação continua como está.	A meta é garantir em cada município ao menos um contingente da PM, e, ao menos uma vez por semana, um delegado, um escrivão e um investigador.	Agrupamentos policiais são estabelecidos nas áreas mais remotas para atender mais os municípios, e trabalham conjuntamente com os conselhos e as secretarias de segurança pública.
19. Haverá priorização e maior orçamento para políticas públicas de enfrentamento ao crime organizado?	O orçamento diminui para essas políticas e é redirecionado para o atendimento de ocorrências de urgência policial.	O enfrentamento ao crime organizado é realizado sem a polícia (redução de impostos de produtos contrabandeados etc.).	Priorização do combate ao crime organizado no orçamento. Repressão a todos os envolvidos no crime organizado (consumidores, receptadores, traficantes, ladrões, atacado e varejo).	Haverá uma priorização e maior orçamento para o enfrentamento ao crime organizado, com as autoridades de segurança pública se articulando com outros atores para sufocar os nichos de mercado ilegal.
35. Haverá o fortalecimento do papel de coordenação da União na segurança pública?	O governo federal não tem recurso nem capital político para fortalecer seu papel.	O governo federal passa a coordenar uma política de segurança pública mais preventiva.	O governo federal passa a coordenar políticas de segurança pública mais repressivas.	O governo federal passa a coordenar uma política de segurança pública mais preventiva, com forte atuação da polícia.
21. Haverá um fortalecimento da cooperação internacional contra o crime organizado?	Haverá fortalecimento internacional do crime organizado.	O Brasil estabelece acordos internacionais para controlar comércio de armas.	O Brasil participa dos esforços de outros países para a erradicação de plantações de espécies utilizadas na produção de drogas ilícitas. Operações policiais conjuntas com outros países para a prisão de quadrilhas internacionais de tráfico e contrabando.	O Brasil estabelece acordos internacionais para controlar o comércio de armas. Estabelecimento de parcerias para maior controle nas fronteiras.
2. Haverá expansão de políticas para juventude focadas em grupos vulneráveis?	Programas para juventude são descontinuados.	Há expansão de políticas para juventude em sintonia com uma política nacional de prevenção à violência.	A polícia foca sua atuação em jovens suspeitos. Reforça-se o viés incapacitador das medidas socioeducativas e da execução penal.	Há expansão de políticas para juventude em sintonia com uma política nacional de segurança pública.
14. Haverá uma maior participação dos municípios na prevenção da violência?	Municípios participam menos da prevenção da violência.	Maior participação dos municípios na prevenção primária, secundária e terciária, articulada com os atores.	Guarda municipal como polícia ostensiva.	Maior participação dos municípios na prevenção primária, secundária e terciária, articulada com os atores.
29. Haverá melhoria na sensação de segurança?	A sensação de insegurança cresce e se espalha por todos os grupos sociais.	A sensação de segurança melhora com a redução da criminalidade e da pobreza.	A sensação de insegurança aumenta com o crescimento do confronto entre policiais e suspeitos.	A sensação de segurança aumenta.

(Continua)

(Continuação)

Incertezas/Cenário	Violência endêmica	Prevenção social	Repressão autoritária	Repressão qualificada
7. O Brasil conseguirá consolidar ações mais efetivas no controle de suas fronteiras internacionais?	As operações nas fronteiras são descontinuadas, e os postos de controle de fronteira funcionam precariamente.	O controle de fronteiras é avaliado como uma ação pouco eficiente.	Realização de operações cotidianas no combate aos crimes transfronteiriços.	Utilização de tecnologias eficientes de fiscalização ininterrupta das fronteiras que afetam o descaminho e o contrabando.
12. Haverá mais recursos para segurança pública?	A área de segurança pública sofre com a restrição de recursos, assim como as outras áreas.	Os recursos aumentam e são direcionados para ações de prevenção.	Os recursos aumentam e são direcionados para ações de repressão.	Sim, e os gestores de segurança pública compartilham recursos com outras áreas de políticas públicas, de forma a todos serem mais eficientes.
13. Haverá nos próximos anos maior confiança da população na polícia?	O aumento dos casos de corrupção e violência policial provoca a redução da confiança na polícia.	A queda da criminalidade aumenta a confiança na polícia.	A confiança dos adultos de classe média e alta aumenta. A confiança das classes populares e dos jovens cai.	Sim, com o compromisso da polícia em combater a corrupção e a redução dos casos de violência policial.
39. Haverá uma redução das taxas de homicídios?	Cresce a taxa de homicídios.	Cai um pouco a taxa de homicídios, devido a: maior controle das armas; integração dos bairros pobres à cidade; controle dos fatores de risco que afetam os homicídios (regulação de horário de bares etc.).	É mantida a taxa de homicídios. Isolamento e truculência policial favorecem a formação de gangues e de sociabilidades violentas. Além disso, a maior repressão leva a um maior aumento de mortes por resultado de confrontos.	Cai um pouco a taxa de homicídios, devido a: maior controle das armas; integração dos bairros pobres à cidade; controle dos fatores de risco que afetam os homicídios (regulação de horário de bares etc.). É também importante a maior efetividade da investigação policial nos casos de homicídio.
40. Haverá uma redução das taxas de roubo?	Aumento da taxa de roubos.	Cai um pouco a taxa de roubos. Há maior controle das armas; integração dos bairros pobres à cidade; controle dos fatores de risco que afetam o roubo (desmanche, comércio ambulante etc.); e implementação de planos de segurança por ponto comercial.	Apesar do fortalecimento do serviço de urgência policial, da ampliação do efetivo no policiamento ostensivo e do confronto nos embates com quadrilhas, a taxa de roubo não cai.	Cai um pouco a taxa de roubos. Há maior controle das armas; integração dos bairros pobres à cidade; controle dos fatores de risco que afetam o roubo (desmanche, comércio ambulante etc.); e implementação de planos de segurança por ponto comercial. Os gestores de segurança pública lideram conjugação de esforços para a realização de ações de prevenção ao roubo, como as mudanças tecnológicas em produtos como carros e celulares.

(Continua)

(Continuação)

Incertezas/Cenário	Violência endêmica	Prevenção social	Repressão autoritária	Repressão qualificada
41. Haverá uma redução das taxas de agressão sexual e estupro?	Manutenção das taxas de estupro.	O trabalho de prevenção à violência contra a mulher realizado nas escolas contribui para a queda da taxa de estupro.	Aumenta o número de delegacias da mulher e as denúncias contra estupro, levando a um crescimento das condenações, mas as taxas de estupro se mantêm altas.	O trabalho de prevenção à violência contra a mulher realizado nas escolas contribui para a queda da taxa de estupro. É também importante a maior efetividade da investigação policial nestes casos.
42. Haverá uma redução das taxas de agressão física e lesão corporal?	Crescimento das taxas de agressão física.	O trabalho de prevenção à violência e mediação de conflitos realizado nas escolas contribui para a queda da taxa de agressão.	Aumenta a pena para lesão corporal, de forma a não ser permitida a aplicação de pena alternativa. É proibida a fiança para o crime de lesão corporal. A taxa de lesão corporal se mantém.	O trabalho de prevenção à violência e mediação de conflitos realizado nas escolas contribui para a queda da taxa de agressão.
43. Haverá uma redução das taxas de furto?	Aumenta a taxa de furtos.	Cai um pouco a taxa de furtos. Contribuem para isso: a integração dos bairros pobres à cidade; o controle dos fatores de risco que afetam o furto (desmanche, comércio ambulante, tecnologia de celulares etc.); e a implementação de planos de segurança por ponto comercial.	Apesar da ampliação do efetivo no policiamento ostensivo, das equipes de policiais de investigação de quadrilhas especializadas em roubo e furto, e do confronto nos embates com quadrilhas, a taxa de furto não cai. É criminalizado o comércio ambulante.	A taxa de furto cai. Os gestores de segurança pública lideram conjugação de esforços para a realização de ações de prevenção ao furto, como as mudanças tecnológicas em produtos como carros e celulares, e para o controle dos fatores de risco que afetam o furto (desmanche, comércio ambulante etc.).

Elaboração dos autores.
Obs.: As incertezas-chave estão em vermelho-escuro; as outras variáveis motrizes, em cinza; as variáveis de ligação, em laranja-claro; e as de resultado, em marrom.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Laura Vianna Vasconcellos
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Thais da Conceição Santos (estagiária)
Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Glaucia Soares Nascimento (estagiária)
Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISBN 978-85-7811-263-9

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ministério do Planejamento