

Monteiro, Claudio Dantas; Guellati, Yacine; Ferreira, Helder Rogério Sant'Ana

Working Paper

Brasil 2035: Tendências de peso e incertezas para segurança pública

Texto para Discussão, No. 2337

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Monteiro, Claudio Dantas; Guellati, Yacine; Ferreira, Helder Rogério Sant'Ana (2017) : Brasil 2035: Tendências de peso e incertezas para segurança pública, Texto para Discussão, No. 2337, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177553>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2337

**BRASIL 2035: TENDÊNCIAS
DE PESO E INCERTEZAS PARA
SEGURANÇA PÚBLICA**

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**Claudio Dantas Monteiro
Yacine Guellati
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira**



BRASIL 2035: TENDÊNCIAS DE PESO E INCERTEZAS PARA SEGURANÇA PÚBLICA

Claudio Dantas Monteiro¹

Yacine Guellati²

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira³

1. Sociólogo.

2. Sociólogo.

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

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação e Infraestrutura**

João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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, Desenvolvimento e Gestão.

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

JEL: O29; D63; K14; K38; K42; L38.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 TENDÊNCIAS DE PESO E INCERTEZAS NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA PARA 2035	9
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
REFERÊNCIAS	36

SINOPSE

Este *Texto para Discussão* é parte dos resultados do projeto Brasil 2035, cujo objetivo foi gerar subsídios para a formulação de estratégias visando ao desenvolvimento do país a partir da criação de cenários prospectivos. O trabalho utiliza a metodologia prospectiva, no intuito de apresentar tendências de peso e incertezas para segurança pública, e se desenvolve em três eixos: criminalidade e sensação de segurança, políticas públicas de segurança e políticas públicas de execução penal e de execução de medidas socioeducativas. Nas considerações finais, reconhecem-se os limites do trabalho e destacam-se a importância dos atores para o devir, as tendências preocupantes, os objetivos desejáveis e a necessidade de um planejamento de longo prazo para o Brasil.

Palavras-chave: planejamento; desenvolvimento; prospectiva; políticas públicas; segurança pública; criminalidade; violência.

ABSTRACT

This study is part of Brasil 2035 a project whose objective is to provide subsidies to formulate long-term strategies for Brazil through Prospective Scenarios. The present text uses the prospective methodology, in order to present tendencies and uncertainties for public security. The article is divided in three areas, which are: crime and the sense of security; public security policies; and law enforcement policies. On the conclusion of the text, we recognize the limits of the work and highlight the importance of the actors to change the future, worrying tendencies, desirable objectives and the need for long-term planning for Brasil.

Keywords: planning; development; prospective; public policy; public security; crime; violence.

1 INTRODUÇÃO¹

O desenvolvimento de um país pode ser entendido em diferentes dimensões, sendo estas determinadas socialmente e, por isso, mutáveis com o tempo, os costumes e as necessidades dos povos (Cardoso Júnior, 2009). Um ideal de desenvolvimento brasileiro deveria garantir, segundo o mesmo autor,

níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada (Cardoso Júnior, 2009, p. 5).

Para este desenvolvimento, o planejamento das ações do Estado é fundamental (Ipea, 2011), e o planejamento de longo prazo, especificamente, é imprescindível. Este último, segundo Saretta *et al.* (2015, p. 11), é considerado:

elemento essencial ao Estado como norteador do processo de desenvolvimento ou, ainda, “fárol” que ilumina a obscuridade e a incerteza acerca do futuro. Em termos conceituais, o planejamento pode ser entendido como a opção consciente de ações que aumentam as chances de alcançar no futuro algo desejado no presente.

Tendo em vista essa necessidade, nas últimas décadas, foram realizadas algumas iniciativas com a pretensão de gerar um planejamento de longo prazo para o desenvolvimento brasileiro. Exemplo disso foi a produção de documentos prospectivos, como o Brasil 2020, elaborado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI) em 1998; o plano Brasil 3 Tempos: 2007, 2015, 2022, construído pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE/PR) em 2005;² e o plano Brasil 2022,

1. Muitas das análises elaboradas neste texto foram inspiradas no livro *Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo*, elaborado por Ferreira e Marcial (2015).

2. Órgão criado pela Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005, que tinha o objetivo de gerir, analisar e avaliar assuntos de natureza estratégica; formular uma concepção estratégica nacional e articular os centros de produção de conhecimento, pesquisa e análise estratégica; preparar a promoção de estudos e a elaboração de cenários exploratórios de natureza estratégica; elaborar, coordenar e controlar planos, programas e projetos de natureza estratégica. Foi substituído pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), mencionada posteriormente.

produzido pela SAE/PR³ em 2010. Apesar dos esforços empreendidos, nenhum deles se tornou um documento de referência para o planejamento realizado pelo governo federal, certamente por nunca terem tido esta missão em sua origem e por não terem sido utilizados, quando finalizados, desta forma pela Presidência, pelos órgãos centrais de planejamento e pelos ministérios.

O projeto Brasil 2035 soma-se aos esforços de fomentar um planejamento de longo prazo no país tentando expandir a discussão para fora do governo, com o entendimento de que é preciso ampliar as parcerias para avançar nessas questões. Neste sentido, o projeto foi coordenado pelo Ipea, com o apoio da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor) e de mais de trinta instituições parceiras – do setor público, da economia real, da área acadêmica e da sociedade civil.

O seu principal objetivo foi o de identificar elementos que subsidiem a formulação de estratégias de desenvolvimento, além de incorporar, entre outros, os seguintes objetivos: elaborar cenários prospectivos para o país, tornar evidentes obstáculos ao desenvolvimento e propor uma agenda de longo prazo para a formulação de políticas públicas.

O projeto Brasil 2035 adotou quatro grandes dimensões analíticas, quais sejam: econômica, territorial, político-institucional e social.⁴ Nesta última, na etapa da análise retrospectiva e da situação atual e de identificação das sementes de futuro, o aspecto segurança pública recebeu uma oficina exclusiva, no dia 23 de março de 2016. Nessa ocasião, especialistas, a partir de *brainstorming*, puderam indicar e debater sementes de

3. Órgão com *status* ministerial, criado pela Lei nº 11.754, de 23 de julho de 2008, e extinto pelo Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015. Tinha o objetivo de assessorar direta e imediatamente o presidente da República no planejamento nacional e na elaboração de subsídios para a formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas para o desenvolvimento nacional. A medida provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017, recriou um órgão de assuntos estratégicos como uma secretaria especial no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República. Para mais informações, ver Decreto nº 9.038, de 26 de abril de 2017, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9038.htm>.

4. Para saber mais sobre o projeto, a metodologia e os resultados, ver Marcial *et al.* (2017) e os textos para discussão *O Futuro do Estado no Brasil e seus Impactos na Sociedade: questões para o desenvolvimento até 2035* (Lima e Curado, 2017) e *O Brasil em 2035: tendências e incertezas para a área social*, ainda em fase de publicação. O conteúdo deste *Texto para Discussão* representa uma parte de um trabalho mais abrangente publicado no livro *Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento*. Outros textos para discussão do mesmo projeto tratam de recortes diferentes. Portanto, é possível que possuam conteúdos similares e/ou iguais em alguns de seus trechos – como introduções e indicações teórico-metodológicas. As seções analíticas e conclusivas são, por sua vez, originais em suas respectivas áreas.

futuro, que posteriormente foram analisadas pela equipe do Ipea. Esta análise inclui coleta de dados, fundamentação/alteração/descarte das variáveis indicadas, descrição de comportamento histórico atual das principais variáveis selecionadas e verificação final.

Neste estudo, pretende-se trabalhar os resultados alcançados até então. Além disso, foi realizada a revisão de algumas análises do livro *Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo* (Ferreira e Marcial, 2015).

Este texto apresenta, dentro da lógica da metodologia prospectiva, dois tipos de sementes de futuro – tendências de peso e incertezas – no campo da segurança pública, com horizonte temporal para 2035. Sementes de futuro são fatos ou sinais que têm origem no passado e no presente e que sinalizam possibilidades de eventos futuros (Marcial, 2011, p. 87).

As tendências de peso fazem “referência àqueles eventos cuja perspectiva de direção é suficientemente consolidada e visível para se admitir sua permanência no período considerado” (Marcial e Grumbach, 2008, p. 214). As incertezas são “variáveis das quais não se sabe qual será o comportamento futuro” (Ferreira e Marcial, 2015, p. 23), ou seja, há aproximadamente 50% de probabilidade de caminhar para um sentido ou para outro.

Na seção seguinte, serão apresentadas tendências de peso e incertezas no campo da segurança pública, sendo divididas em três subáreas: criminalidade e sensação de segurança; políticas públicas de segurança; e políticas públicas de execução penal e de execução de medidas socioeducativas.

2 TENDÊNCIAS DE PESO E INCERTEZAS NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA PARA 2035

Os fenômenos da violência e da criminalidade são considerados como um dos grandes problemas do Brasil atualmente. Em comparação mundial, nossa sociedade concentrou cerca de 10% dos homicídios no mundo em 2014 (Cerqueira *et al.*, 2016). Esse fenômeno impacta diretamente a qualidade de vida das pessoas, por exemplo, a sensação de insegurança. Segundo levantamento realizado no *10^a Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (FBSP, 2016), em agosto de 2016, 76% dos brasileiros afirmaram possuir medo de morrer por

assassinato. Outro dado preocupante, divulgado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) em parceria com o instituto Datafolha, em maio de 2017,⁵ aponta que um terço dos brasileiros com mais de 16 anos possui um amigo, parente ou alguém próximo que foi vítima de homicídio ou latrocínio. Entre outras coisas, isto indica que políticas mais eficazes no âmbito da segurança pública são um dos maiores desafios do país. Para fazer frente a este problema, é necessário realizar um planejamento de longo prazo.

No Brasil, a responsabilidade de formular essas políticas é de competência, principalmente, dos estados e Distrito Federal, por meio das forças de segurança⁶ e de suas secretarias de governo. Historicamente, o governo federal foi aos poucos assumindo maiores responsabilidades e construindo instituições e ações complementares por meio da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e da Força Nacional de Segurança Pública. Atualmente, ele executa o Programa Segurança Pública no Plano Plurianual (2016-2019), que engloba um conjunto de ações em segurança pública, implementadas pelos órgãos supracitados. Além disso, o atual governo lançou recentemente um Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).⁷ Vale acrescentar que o governo federal também atua na execução penal e nas medidas socioeducativas, áreas que são conectadas à segurança pública. É para esta discussão de planejamento em segurança pública que este texto procura contribuir.

Nesta seção, serão apresentadas as sementes de futuro produzidas no projeto Brasil 2035. Ao todo, elas são dezoito, divididas em oito tendências de peso e dez incertezas.

O quadro 1 reúne todas as sementes de futuro que serão apresentadas em três eixos estruturantes:⁸ *i*) criminalidade e sensação de segurança; *ii*) políticas públicas de segurança; e *iii*) políticas públicas de execução penal e de medidas socioeducativas.

5. Pesquisa produzida para a campanha Instinto de Vida, iniciativa voltada à sensibilização e mobilização de autoridades e cidadãos para reduzir os homicídios em sete países da América Latina (Brasil, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México e Venezuela). Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/05/FBSP_Apresenta%C3%A7%C3%A3o_InstintodeVida.pdf>.

6. Como a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Bombeiro Militar e o Departamento Estadual de Trânsito (Detran).

7. O plano foi lançado no dia 26 de janeiro de 2017 como uma tentativa de avançar nas políticas de segurança. Analisaremos mais adiante as propostas deste plano.

8. O quadro 1 exhibe todas as sementes de futuro trabalhadas na oficina realizada no dia 23 de março de 2016 no âmbito do Ipea. Porém, o texto apresenta mais variáveis do que as destacados neste quadro.

QUADRO 1

Sementes de futuro: tendências de peso e incertezas para a segurança pública até 2035

Tendências de peso	Manutenção das condições sociais que favorecem a entrada de jovens ao mundo do crime.
	Manutenção da criminalidade violenta no interior do país.
	Manutenção das altas taxas de vitimização até 2035.
	Fortalecimento e crescimento das organizações criminosas.
	Aumento da criminalidade virtual acompanhado do crescimento dos investimentos em proteção.
	Aumento da participação do governo federal nas políticas públicas de segurança.
	Manutenção do alto sentimento de insegurança.
	Manutenção do endurecimento penal e do <i>deficit</i> das vagas no sistema prisional.
Incertezas	Até 2035, haverá redução dos homicídios de jovens negros no Brasil?
	Haverá redução da criminalidade violenta?
	Haverá uma redução dos crimes contra mulher, negros, LGBTQT ¹ e outras minorias?
	Até 2035, haverá uma melhoria significativa da efetividade da investigação criminal no Brasil?
	O Estado será mais eficaz no combate a desvios de conduta dos operadores do sistema de justiça criminal?
	Haverá controle mais efetivo das fronteiras, portos e aeroportos?
	Até 2035, haverá reformas estruturantes no âmbito das polícias de modo a melhorar a segurança pública no Brasil?
	Até 2035, haverá fortalecimento das políticas de prevenção ao crime no Brasil?
	Haverá melhoria efetiva da execução penal e do sistema de medidas socioeducativas?
Haverá legalização do consumo da maconha?	

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ LGBTQT – lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

2.1 Criminalidade e sensação de segurança

Inicialmente, aponta-se a tendência da manutenção das condições sociais que favorecem a entrada de jovens ao mundo do crime até 2035. Sobre as condições de vida de crianças, adolescentes e jovens, há diversos dados preocupantes (IBGE, 2015).

- 1) Más condições de moradia: 44,3% das crianças e dos adolescentes até 14 anos de idade viviam em domicílios particulares permanentes sem esgotamento sanitário de rede geral ou fossa séptica.
- 2) Trabalho infantil: 2% das crianças e dos adolescentes de 5 a 13 anos estavam ocupados (trabalhando).
- 3) Abandono escolar: 5,8% dos jovens entre 15 e 17 anos trabalhavam, mas não estudavam, e outros 9,9% não estudavam e nem trabalhavam.
- 4) Desemprego: 16,6% dos jovens de 16 a 24 anos atuantes no mercado de trabalho estavam desocupados procurando emprego (taxa de desocupação).

- 5) Desigualdade: a renda domiciliar *per capita* do décimo mais pobre da população era, em média, de R\$ 133,22, e a do décimo mais rico, R\$ 4.711, 91, ou seja, 35,8 vezes maior.⁹

O desenvolvimento social impacta a redução da violência, por exemplo, pelo acesso à educação. Um estudo feito por Cerqueira e Mello (2013) indicou que o aumento de 1,0% da taxa de frequência escolar de jovens entre 15 e 17 anos reduziria a taxa de homicídios no Brasil em 5,8%. Outro estudo mostrou que o acréscimo de 1,0% na taxa de desemprego dos homens de 15 a 17 anos aumentaria a taxa de homicídios no Brasil em 2,4%, e que o aumento de 1,0% na taxa de desemprego dos homens de 18 a 24 anos aumentaria a mesma taxa em 4,1% (Cerqueira e Moura, 2014).

Mesmo que as ações propostas pelos governos e pela polícia sejam eficazes, aposta-se uma tendência de manutenção das altas taxas de vitimização até 2035 (mesmo que as taxas de crimes violentos sejam reduzidas, ainda conviveremos com altos índices de criminalidade). Esta aposta ancora-se, para além de questões socioeconômicas e culturais já mencionadas, na verificação de que alguns crimes permaneceram estáveis ou até mesmo aumentaram em um passado recente, apesar das políticas já implementadas.

Nas duas últimas décadas observamos aumento da taxa de crimes. Pesquisa do IBGE (2010) apontou que a porcentagem de pessoas de 10 anos de idade ou mais que informaram ter sido vítimas de roubo ou furto em 1988 era de 1,6% e passou para 5,4% em 2009. A mesma pesquisa aponta que as vítimas de agressão física passaram de 1% para 1,6% na comparação do mesmo período. Por fim, a *Pesquisa Nacional de Vitimização* (Brasil, Datafolha e Crisp, 2013) apontou que 14,3% dos entrevistados sofreram agressões ou ameaças nos doze meses anteriores à entrevista.

A tabela 1 aponta, ainda, a evolução da taxa e do número absoluto de homicídios no Brasil. Conforme pode ser verificado, houve uma estabilização da taxa no início da década, mas a partir de 2012 esse índice aumentou.

9. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>.

TABELA 1
Brasil: número e taxa de homicídios (2005-2015)

Ano	Número	Taxa ¹
2005	48.136	26,1
2006	49.704	26,6
2007	48.219	25,5
2008	50.659	26,7
2009	52.043	27,2
2010	53.016	27,8
2011	52.807	27,4
2012	57.045	29,4
2013	57.396	28,6
2014	60.474	29,8
2015	59.080	28,9

Fonte: Cerqueira *et al.* (2017).
Nota: ¹ Em 100 mil habitantes.

Vale ressaltar que a distribuição interna dos homicídios no Brasil não é homogênea. Enquanto na região Sudeste houve uma redução da taxa, que em 2005 girava em torno de 27 mortes por 100 mil habitantes e passou a ser de 19 em 2015, a região Nordeste sofreu um acréscimo nos índices, uma vez que, em 2005, a taxa de homicídios era de aproximadamente 25 por 100 mil e passou a ser superior a 40 em 2015.¹⁰

Nos últimos anos, verificamos em alguns estados brasileiros a implementação de políticas públicas focadas na redução de homicídios – por exemplo, o Pacto pela Vida de Pernambuco e o Estado Presente do Espírito Santo, entre outros – que parecem ter resultado no decréscimo de alguns tipos de crime. Em Pernambuco, houve redução de 20% na taxa de homicídios entre 2005 e 2015, e, no Espírito Santo, essa taxa diminuiu 27,6% no período de 2010 a 2015 (Cerqueira *et al.*, 2017). Ainda que esse tipo de política se dissemine por outros estados e que ocorra uma redução das mortes violentas em algumas unidades da federação (UFs), acredita-se que as taxas de homicídios permanecerão altas até 2035.

Os homicídios no país atingem principalmente os homens jovens e negros. Segundo Cerqueira *et al.* (2017), enquanto a média da taxa de homicídios no Brasil em 2015 era de 28,9 por 100 mil habitantes, a dos negros era de aproximadamente

10. Para uma melhor compreensão dessa dinâmica, ver Cerqueira *et al.* (2017).

37,7 homicídios por 100 mil (enquanto a dos não negros era de quase 15,3) e a dos homens jovens (15 a 29 anos) era de 113,6. No mesmo estudo, aponta-se que ao calcular a probabilidade de sofrer um homicídio, “os negros respondem por 78,9% dos indivíduos pertencentes ao grupo dos 10% com mais chances de serem vítimas fatais” (Cerqueira *et al.*, 2017, p. 30). Com relação a este fenômeno, soluções que envolvem diversas áreas do governo devem ser articuladas no enfrentamento do problema através de políticas de prevenção ao crime com foco na juventude. Historicamente, algumas ações têm sido realizadas. Recentemente, o governo federal também lançou um PNSP, com o objetivo, entre outros, de reduzir homicídios, e prevendo algumas ações sociais para jovens negros,¹¹ focadas em algumas áreas de uma pequena parcela dos municípios brasileiros. Fica a incerteza se haverá redução dos homicídios de jovens negros no Brasil até 2035.

Outra incerteza é se haverá, até 2035, uma redução dos crimes contra mulher, negros, LGBTTs e outras minorias. Quanto à violência contra a mulher, nota-se que há dados graves. A taxa de estupro (por 100 mil habitantes) registrada pelas polícias e compilada pela Senasp permanece relativamente estável nos últimos anos: 19,92 em 2011; 24,47 em 2012; 23,75 em 2013; e 21,67 em 2014.¹² Estima-se que no mínimo 527 mil pessoas sejam estupradas no Brasil por ano (Cerqueira e Coelho, 2014). Nos âmbitos do executivo, federal e estadual, arranjos têm sido criados no intuito de conter violências a grupos vulneráveis, tais como mulheres, população negra e LGBTTs. Além disso, também foi atualizado o código penal, com a inclusão do crime de feminicídio.¹³

Ainda com relação à violência contra mulher, há quase onze anos foi implementada a Lei Maria da Penha, que visa criar mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar sobretudo contra a mulher. No âmbito do governo federal, há a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), responsável por promover iniciativas que combatam a violência de gênero. Há mais de uma década o governo federal, através da SPM,

11. Segundo Brasil (2017a), o plano possui como objetivos: *i*) a redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; *ii*) a racionalização e a modernização do sistema penitenciário; e *iii*) o combate integrado à criminalidade organizada transnacional.

12. Dados consolidados a partir de informações enviadas pelas polícias civis do Brasil, disponíveis em: <<https://www.sinesp.gov.br/estatisticas-publicas>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

13. Instituído pela Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015.

oferece o serviço de atendimento à mulher – o disque 180 –, que tem por objetivo receber denúncias de violência contra mulher, além de prestar orientação sobre os direitos e a legislação vigente. Levantamento feito pela SPM contabilizou 1.207 serviços de atendimento à mulher no Brasil, entre eles: casas-abrigo, centros de referência, organizações não governamentais (ONGs), conselhos, varas especializadas, delegacias especializadas, entre outras unidades de atendimento.¹⁴ No PNSP, um dos principais objetivos é a redução de homicídios dolosos, de feminicídios e da violência contra mulher, além de haver várias ações de prevenção e repressão a esta forma de violência. Recentemente, foi sancionado no Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 618/2015, que aumenta a pena para o crime de estupro coletivo. Além disso, casos de violência sexual têm tido grande repercussão na mídia, o que levantou intenso debate sobre a cultura do estupro no país. No entanto, restam dúvidas quanto à eficácia de políticas voltadas para mulheres e modificações na legislação penal para redução desses crimes. Fica, portanto, a incerteza se haverá redução das agressões sexuais e das taxas de estupro.

Sobre o combate ao racismo, há uma série de arranjos que foram criados nos últimos anos. A Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, pune atos de preconceito racial ou de cor. Em 2010, foi sancionado o Estatuto da Igualdade Racial, que é considerado um marco no enfrentamento dos crimes de intolerância, pois cria instrumentos jurídicos para combater a discriminação racial, além de quaisquer outras formas de intolerância étnica (Brasil, 2014a). No âmbito do governo federal, foi criada a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir),¹⁵ que realiza e coordena ações articuladas com outras pastas do governo com a finalidade de superar as desigualdades raciais no Brasil. Esta secretaria também possui uma ouvidoria nacional que recebe denúncias de crime de racismo. Também têm surgido no país delegacias especializadas no combate ao racismo. Algumas UFs como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília já possuem em suas polícias civis atendimento especializado para as pessoas vítimas desse tipo de crime.

Com relação à proteção da população LGBTTT, o Ministério dos Direitos Humanos, por intermédio da Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais e do Conselho Nacional de Combate à Discriminação

14. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/10/brasil-tem-mais-de-mil-servicos-especializados-em-atendimento-a-mulher>>.

15. Criada pela Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003.

e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, desenvolve, coordena e monitora ações que visam à proteção dessas populações.

No entanto, tais órgãos do governo federal perderam capacidades, tendo primeiro perdido *status* ministerial, que foi o caso da SPM e da Seppir, e, depois, após a recente mudança de governo, sofrendo impactos no seu orçamento (Ipea, 2016).

A Pesquisa *Perfil das Instituições de Segurança Pública* da Senasp constatou que ao menos seis UFs possuíam, em 2012, uma delegacia especializada de atendimento a pessoas vítimas de crimes de intolerância contra LGBTTT (Brasil, 2013a).

O PNSP prevê outras medidas que poderiam contribuir para o enfrentamento da criminalidade, como ampliação de áreas de policiamento comunitário e ações voltadas para a prevenção situacional (iluminação pública, maior controle de estabelecimentos de venda de bebidas alcóolicas). Fica a incerteza se esse tipo de ação e as demais apresentadas, se implementadas e continuadas, serão eficazes, levantando, portanto, o questionamento se haverá redução da criminalidade violenta.

Como argumentado, a dinâmica do crime não é homogênea no país. Uma importante questão que deve ser levada em consideração para o planejamento da segurança pública é o fenômeno da interiorização do crime. Para isso, um dos indicadores é, de novo, a taxa de homicídios. Segundo Waiselfisz (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. Outro estudo indica que houve aumento das taxas de homicídio em municípios pequenos (população inferior a 100 mil habitantes), que passou de 12,2 em 2000 para 18,6 em 2010. Nos municípios médios (população entre 100 mil e 500 mil habitantes), o aumento foi de 31,6 em 2000 para 34,0 em 2010. Nos municípios grandes (com mais de 500 mil habitantes), foi observada queda de 48,3 para 35,3 no mesmo período (Cerqueira *et al.*, 2013).

As possíveis explicações para o crescimento das taxas de homicídios nas cidades pequenas e médias estariam relacionadas à melhora da economia nessas cidades, ao aperfeiçoamento da segurança pública nas capitais, ao desenvolvimento de sistemas

mais eficazes de coleta de dados de mortalidade no interior (Ferreira e Marcial, 2015), a conflitos que ocorrem nas áreas de desmatamento da Amazônia (Cerqueira *et al.*, 2013), ao desenvolvimento de mercados ilícitos e ao crescimento urbano desorganizado (Cerqueira *et al.*, 2017). Nesse sentido, considera-se uma tendência a manutenção da criminalidade violenta no interior do país.

Com relação à dinâmica criminal no Brasil, observa-se grande volume de recursos sob o poder de facções e grupos que atuam na ilegalidade. Segundo o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV) e o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO),¹⁶ a economia subterrânea no Brasil – que é calculada pela produção de bens e serviços não reportada ao governo deliberadamente para sonegar impostos, evadir contribuições para a seguridade social, evadir o cumprimento de leis e regulamentações trabalhistas e evitar custos decorrentes do cumprimento de normas aplicáveis na atividade – correspondia, em 2016, a R\$ 983 bilhões, ou 16,3% do produto interno bruto (PIB), entre atividades legais e ilegais.¹⁷ Esta participação, depois de onze anos de queda (era de 21%, em 2003, e chegou a 16,1%), voltou a crescer.¹⁸ Ainda que a Secretaria da Receita Federal só consiga apreender parte das transações ilegais, observa-se que, só em 2016, a receita federal deu saída a um total de aproximadamente R\$ 1,4 bilhão em mercadorias apreendidas.¹⁹ Outro indicador alarmante relacionado ao fortalecimento de organizações criminosas é o envolvimento do Primeiro Comando da Capital (PCC) com o tráfico de armas, conforme evidências apresentadas na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Tráfico de Armas (Brasil, 2006).

Apesar da dificuldade em apurar o mercado ilegal e a atuação de organizações criminosas, observamos o aumento de algumas infrações criminais que ajudam a entender a dinâmica dessas organizações. Segundo o *10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (FBSP, 2016), em 2014 houve 1.592 casos de roubo à instituição financeira,

16. Disponível em: <http://www.etco.org.br/user_file/Economia_Subterranea_no_Brasil_Novembro-2014_-_10-11-2014.pdf>.

17. Entre as atividades ilegais, estão incluídos: venda de bens e produtos roubados, venda de drogas, prostituição, jogo, contrabando e fraude. Entre as atividades legais, são considerados: renda não declarada por conta própria e trabalhador informal, renda e ativos de atividades legais não declarados.

18. Disponível em: <<http://www.etco.org.br/noticias/economia-subterranea-e-maior-do-que-o-pib-de-tres-das-cinco-regioes-do-pais-mostra-estudo-do-etco-e-da-fgvibre/>>; e <http://www.etco.org.br/16/wp-content/uploads/AF_RP1_Folder_ETCO_econsub_final.pdf>.

19. Disponível em: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/acoes-e-programas/mercadorias-apreendidas/saidas-de-mercadorias/arquivos_e_imagens/saidas-2016-1.pdf>.

chegando a 1.750 no ano seguinte. Com relação a roubos de carga, em 2014 foram registrados 16.475, passando a 18.491 em 2015. Segundo o mesmo estudo, em 2015, foram registradas mais de 500 mil ocorrências de roubos e furtos de veículos no país (FBSP, 2016). Há evidências, inclusive, da atuação do PCC neste último tipo de crime em outros estados.²⁰ Estes indícios apontam para uma tendência de fortalecimento e crescimento das organizações criminosas.

Outras formas de criminalidade surgiram e provavelmente continuarão a se propagar nos próximos anos, como é o caso dos crimes em ambiente virtual. Pesquisa da Trend Micro (2013) aponta que a ascensão econômica que o Brasil conquistou nos anos anteriores ao estudo criou ambiente propício para disseminação da criminalidade cibernética, incluindo mudanças no comportamento de grupos criminosos tradicionais, que agora também atuam em ambiente virtual. O que se observa no país é o aumento de ataques bancários através de “cavalos de troia” nos últimos anos.

Essa pesquisa indicou também que o Brasil era o país da América Latina com a maior concentração de localizadores uniformes de recursos (*uniform resource locators – URLs*) maliciosos, de cujos *sites* 58% estavam hospedados no país, seguido do México, com 12%.

O gráfico 1 revela que o Brasil respondeu por 5% do número total mundial de detecções de *malware* para banco *online*, no terceiro trimestre de 2015.

Pesquisa elaborada pela PricewaterhouseCoopers (PwC) revelou que o número de ataques cibernéticos no Brasil aumentou sete vezes mais do que a média mundial em 2016.²¹

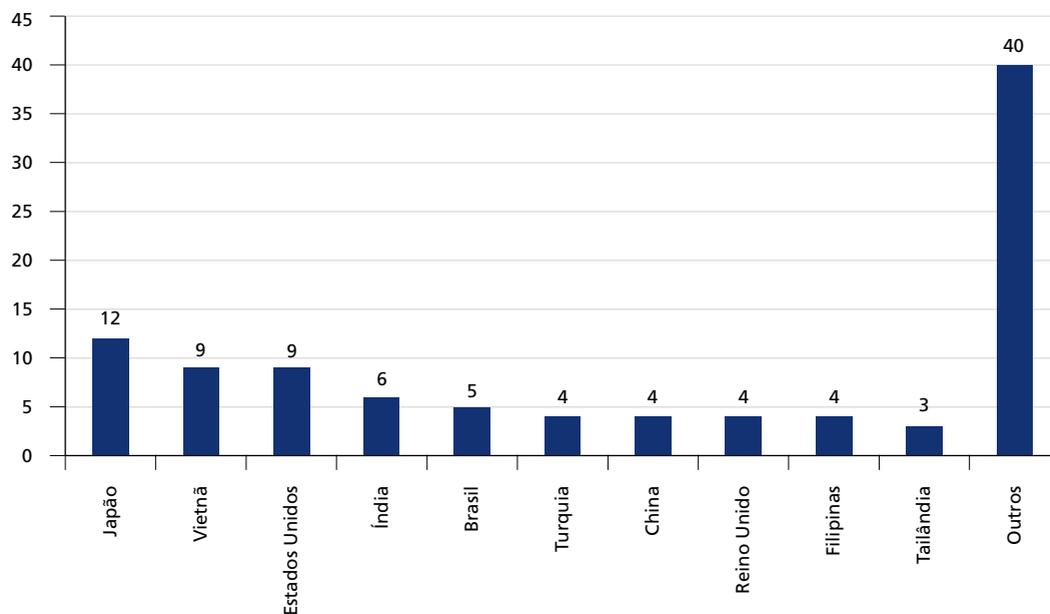
Em 2015, foi instaurada uma CPI na Câmara dos Deputados a fim de investigar a prática dos crimes cibernéticos e o seu impacto na economia e na sociedade brasileira. O relatório final da comissão indica crescimento nas operações da polícia federal no

20. Disponível em: <<http://www.pcdf.df.gov.br/noticias/6713>>.

21. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/11/28/interna_gerais,332629/aparelho-que-sera-instalado-em-aeroportos-detecta-drogas-e-explosivos-em-8-segundos.shtml>.

combate a esse tipo de criminalidade, o que leva a crer que haverá maiores investimentos em segurança para prevenção de crimes cibernéticos (Brasil, 2016).

GRÁFICO 1
Detecções de *malware* para banco *online* no mundo
(Em %)



Fonte: Trend Micro (2015).
Elaboração: Ipea.

No que se refere aos gastos com segurança virtual, foi realizada, em 2014, uma Pesquisa Global de Segurança de Informação com mais de 9 mil empresas, das quais setecentas são brasileiras. A enquete indicou que os executivos brasileiros estão mais preocupados com segurança virtual do que antes, revelando que, entre eles, “16% declararam que gastaram entre US\$ 1 milhão e US\$ 9 milhões em segurança. A tendência de aumentar o investimento é ainda maior”, pois aproximadamente “30% dos entrevistados afirmaram que os investimentos em segurança da informação aumentaram em mais de 10% nos últimos doze meses” (Crescimento..., 2014). Portanto, fica a tendência de aumento da criminalidade virtual acompanhado do crescimento dos investimentos em proteção.

Uma das grandes questões quando o assunto é segurança pública é a sensação de insegurança. Uma pesquisa da CNT e MDA (2014) revelou que 62,7% dos entrevistados

consideram violenta a cidade em que vivem. A *Pesquisa Nacional de Vitimização* (Brasil, Datafolha e Crisp, 2013) apontou que 71,9% da população brasileira têm medo de ter sua casa invadida; 70,7% tem medo de ter objetos ou veículo tomados à força; e 64,9% receiam ser assassinados. Dada a alta incidência de crimes violentos e a tendência da manutenção das altas taxas de vitimização no Brasil, há também tendência de manutenção da alta sensação de insegurança no país.

Contribui para esse fenômeno a cobertura midiática de casos de violência que muitas vezes infringe legislações pelo modo que transmite seus conteúdos. Pesquisa realizada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi) e pelo Coletivo Intervozes (Varjão, 2015) mapeou programas policiais que veiculam diariamente reportagens sobre crimes, e constatou as seguintes violações: *i*) desrespeito à presunção de inocência; *ii*) incitação ao crime e à violência; *iii*) incitação à desobediência às leis ou às decisões judiciais; *iv*) exposição indevida de pessoa(s); *v*) exposição indevida de família(s); *vi*) discurso de ódio e preconceito; *vii*) identificação de adolescentes em conflito com a lei; *viii*) violação do direito ao silêncio; e *ix*) tortura psicológica e tratamento desumano ou degradante. O estudo aponta que esses programas infringem doze leis brasileiras e sete dispositivos multilaterais em vigor no país.

Segundo o portal de notícias R7, o programa Cidade Alerta bateu recorde de audiência em 2015.²² Além deste programa, outras emissoras também destinam boa parte de sua programação diária para a cobertura de eventos relacionados com a criminalidade. É razoável acreditar que as emissoras de televisão manterão em sua programação conteúdos policiais, assim como se manterá elevada a audiência desses programas. Além disso, como já analisado neste texto, há a tendência de que as taxas de vitimização permaneçam altas até 2035. Considerando que a violência e a representação desse fenômeno continuarão elevados nos próximos vinte anos, corrobora-se a tendência de manutenção do alto sentimento de insegurança.

Como se argumentou até aqui, a criminalidade não é homogênea no Brasil, dessa forma, ela se apresenta de diversas maneiras em diferentes espaços e afeta de forma desigual os diferentes segmentos da sociedade. Para um combate eficaz à criminalidade e para a redução da sensação de insegurança é necessária a formulação de políticas

22. Disponível em: <<http://entretenimento.r7.com/famosos-e-tv/cidade-alerta-bate-recorde-de-audiencia-em-2015-19022015>>.

públicas de segurança adequadas. A próxima seção apresentará as sementes de futuro referentes a este campo.

2.2 Políticas públicas de segurança

Nas últimas décadas, observamos uma maior atenção do governo federal à política pública de segurança, inclusive novos arranjos organizacionais foram criados nos últimos vinte anos: a Senasp, em 1997; o FNSP, em 2000; e a Força Nacional de Segurança Pública, em 2004 (Ferreira e Fontoura, 2008).

O governo também realizou ações no intuito de aumentar a participação da sociedade civil, assim como das associações de profissionais ligados à segurança pública, através, por exemplo, da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e da reformulação do Conselho Nacional de Segurança Pública em 2009²³ (Silva, 2010).

Em 2017, o nome do Ministério da Justiça foi alterado para Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o que também aponta uma maior centralidade da segurança pública no governo federal. Outra sinalização recente foi o lançamento de um novo PNSP, que propõe aumentar a integração, cooperação e colaboração com os estados e outros órgãos do sistema de justiça criminal (Judiciário, Ministério Público e Administração Penitenciária). O plano também define como objetivos a redução de homicídios, feminicídios e violência contra a mulher, a racionalização e modernização do sistema penitenciário e o combate integrado à criminalidade organizada transnacional. Ele prevê, entre suas principais medidas, o aumento do efetivo e da utilização da Força Nacional de Segurança e a construção de mais cinco penitenciárias federais. Não se avaliará aqui se as medidas são todas positivas ou se o plano, que tem metas apenas até 2018, alcançará de fato alguma mudança, mas ele, além de outros pontos que abordaremos a seguir, é um sinal que, somado ao retrospecto das ações no âmbito federal, indica a tendência do aumento da participação do governo federal nas políticas públicas de segurança.

Uma maior participação da União na segurança pública pode fomentar avanços em áreas que têm tido pouco sucesso, como é o caso da investigação criminal. Embora

23. Mais informações disponíveis em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/conasp/o-conselho>>.

não haja estudos que apontem uma taxa nacional de elucidação dos crimes de homicídio, os dados disponíveis revelam uma situação grave. Misse e Vargas (2007) revelaram que apenas 12% dos homicídios cometidos no Rio de Janeiro em 2005 foram elucidados. Em Belo Horizonte, Saporì (2007) indicou que essa taxa é de 15%, e, em São Paulo, levantamento feito por Ribeiro (2010) apontou que, de 1991 a 1998, 22% desses crimes foram solucionados (Brasil, 2014b).

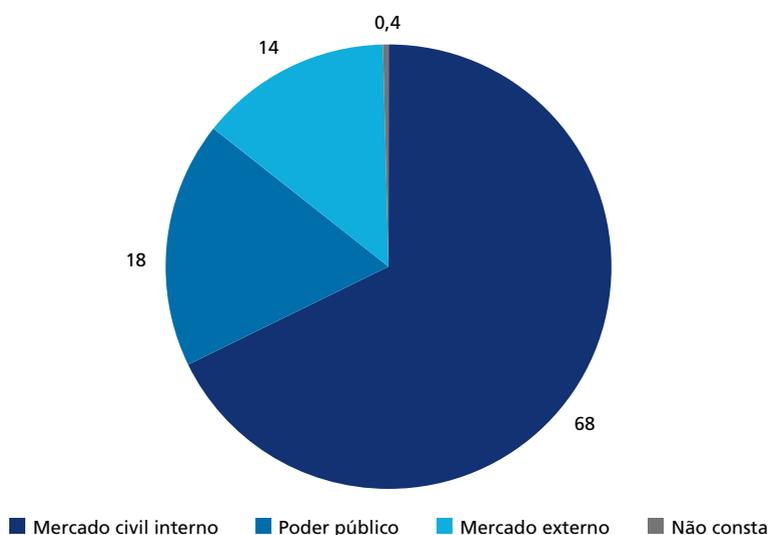
Diagnóstico realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) indica que as baixas taxas de elucidação de homicídios no Brasil são consequência da precária condição de trabalho e da infraestrutura das polícias civis e perícias criminais (instituições responsáveis pela elucidação dos crimes), assim como da baixa articulação institucional dos órgãos responsáveis pelo sistema de justiça criminal (Brasil, 2013b). Outro diagnóstico elaborado pelo então Ministério da Justiça revelou que as perícias criminais possuem um baixo índice de respostas a exames e laudos solicitados pela autoridade policial, fazendo com que a investigação dos crimes de homicídios nem sempre conte com provas técnicas (Figueiredo e Pareschi, 2013).

No entanto, esse mesmo relatório aponta que nos últimos anos foram realizados significativos investimentos para o aprimoramento das perícias criminais no Brasil (Figueiredo e Pareschi, 2013). Também a Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública revela que pelo menos 25 UFs possuem uma delegacia especializada na investigação de homicídios (Brasil, 2013a). A especialização de delegacias de polícia e varas criminais é um importante passo para a priorização dos esforços sobre determinados crimes, que poderá impactar uma melhora na taxa de elucidação destes. Algumas ações do PNSP podem contribuir, pois há previsão de fortalecimento de uma rede de laboratórios de perícia, cursos de investigação de homicídios e feminicídios, criação de um Departamento Nacional de Polícia Judiciária e Perícias na Senasp, priorização nas investigações e término de inquéritos de homicídios dolosos, edição de provimentos para priorização de processos e julgamentos de homicídios dolosos e feminicídios, criação de departamento de inquéritos relacionados a homicídios e feminicídios nos tribunais de justiça e criação de grupos de atenção especial em relação a estes crimes nos ministérios públicos estaduais. Caso essas ações tenham êxito, é possível esperar um impacto positivo na taxa de elucidação de homicídios e feminicídios, mas fica a dúvida se até 2035 haverá uma melhoria significativa da efetividade da investigação criminal no Brasil.

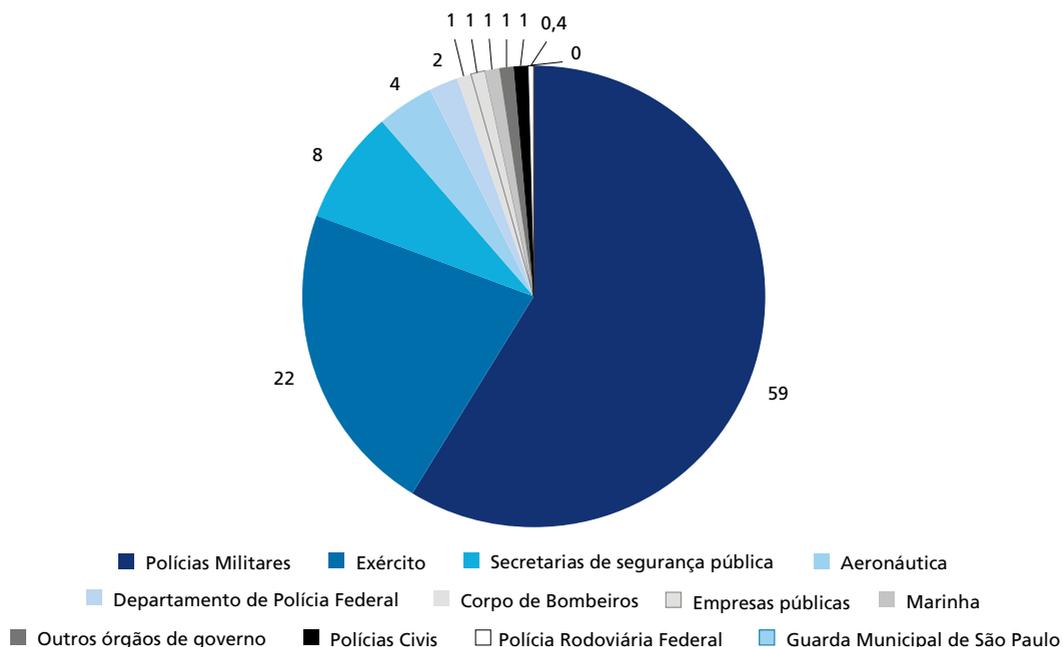
Investimentos direcionados à investigação criminal também podem trazer aprimoramentos institucionais, como um maior controle e combate efetivo de crimes cometidos por agentes do estado.

A CPI que investigou as organizações criminosas do tráfico de armas constatou que 18% das armas ilegais do estado do Rio de Janeiro eram oriundas de agentes públicos, sendo a Polícia Militar a instituição responsável por mais da metade (59%) desses desvios; seguida do Exército, com 22%, e da Secretaria de Segurança Pública, com 8% dos casos (Brasil, 2006), conforme podemos observar no gráfico 2. Em 2015, a ONG Transparência Internacional divulgou *ranking* com a percepção da corrupção no setor público em 168 países (Aquino, 2016). Este levantamento evidenciou que o Brasil caiu sete posições em comparação com o ano anterior e ocupa o 76º lugar na lista de 2015. Na metodologia dessa pesquisa, o país aparece com 38 pontos em uma escala que vai de 0 (mais corrupto) a 100 (menos corrupto). Segundo Brasil, Datafolha e Crisp (2013), 2,6% da população já foi extorquida por algum agente da Polícia Militar.

GRÁFICO 2
Armas rastreadas do poder público (1998-2003)
(Em %)
2A – Segundo o segmento



2B – Segundo a instituição



Fonte: Divisão de Fiscalização de Armas e Explosivos (DFAE), Forjas Taurus S.A., Amadeo Rossi, Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel) e CPI do Tráfico de Armas.

Elaboração: Brasil (2006, p. 368).

Obs.: O número da amostra de armas contrabandeadas utilizadas no levantamento é 1.928.

Além do problema da corrupção, o país convive com um elevado número de pessoas que morrem em confronto com as polícias. Segundo o FBSP (2016), no ano de 2015, 3.345 pessoas foram mortas por policiais militares e civis. Na mesma direção, há uma cultura policial que tolera esses altos índices de mortes registradas pelas corporações, conforme pesquisa elaborada pelo FBSP e pela FGV, que revelou que 7,1% dos policiais brasileiros concordam totalmente e 36,2% concordam em parte com a afirmação de que policial que mata suspeito deve ser inocentado (Lima, Bueno e Santos, 2014).

Para fiscalizar a atividade policial em suas condutas, as corporações contam com corregedorias e ouvidorias, que são estruturadas de maneiras diferentes nos estados. Mecanismos de controle da atividade policial são relativamente recentes no Brasil, pois a maioria das corregedorias, por exemplo, foi criada na década de 1980 (Lima, 2012). A primeira ouvidoria de polícia surgiu no Brasil em 1995, no estado de São Paulo. Em 1999 foi criado o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, que reconheceu quatorze instituições do gênero em 2006, tendo chegado a dezoito em 2013 (Brasil, 2008;

Musumeci, Lemgruber e Ribeiro, 2014). Segundo Brasil (2013a), as polícias de todos os estados informaram ter serviços de recebimento de reclamações. O fato de uma corregedoria estar ligada à sua corporação de origem pode significar um obstáculo na independência de suas ações. Quanto a isso, o estudo também indicou que em apenas quatro UFs as corregedorias estaduais da Polícia Militar são ligadas a outra instituição, como a Secretaria de Segurança. Situação diferente entre as polícias civis, cujas corregedorias são vinculadas a diferentes instituições em onze estados (Brasil, 2013a).

O CNMP regulamentou o controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público (Brasil, 2007). Este é um importante mecanismo de controle das polícias, sobretudo por ser uma instituição externa a estas. O PNSP prevê a criação de um departamento nacional de polícia judiciária e de perícias na Senasp, e propõe a priorização da investigação criminal em casos que envolvem milícias, que muitas vezes contam com a participação de operadores e ex-operadores de segurança pública. O plano também prioriza as investigações e o término dos inquéritos policiais de homicídios dolosos, sobretudo os praticados por e contra policiais.

A Lei de Execução Penal também foi atualizada há alguns anos, colocando – além dos conselhos de comunidades, dos conselhos penitenciários, do Ministério Público e do Juízo da Execução – a Defensoria Pública na fiscalização do sistema penitenciário (Lei nº 12.313/2010). Outros mecanismos também foram criados recentemente e contribuem para prevenção e apuração dos desvios cometidos por agentes penitenciários, como as ouvidorias do sistema penitenciário e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura,²⁴ que atuam também na fiscalização de instituições socioeducativas, voltadas para adolescentes. Quanto ao Ministério Público e ao Judiciário, com a reforma deste último (Brasil, 2004) e a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do CNMP, ganhou força a fiscalização dos seus membros.²⁵ Recentemente, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal aprovou parecer favorável ao PL nº 85, que, se aprovado, atualizará a Lei de Abuso de Autoridade.²⁶

24. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/ouvidoria-2>>; e <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct>>.

25. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>.

26. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126377>>.

A despeito do surgimento de diversos mecanismos de controle, convivemos com elevados índices de violência policial e desvios de conduta por parte de agentes públicos. Por isso, fica a incerteza se o Estado será mais eficaz no combate a esses desvios por parte dos operadores do sistema de justiça criminal.

Outro tema amplamente discutido no país relaciona-se à atuação do Estado e a delitos cometidos em áreas de fronteira. Segundo Brasil (2006), 14% das armas que estavam em situação ilegal eram oriundas de outros países. Das armas nacionais em situação irregular, 11% foram exportadas e reinseridas no Brasil, no denominado efeito bumerangue.

Quanto às drogas, os principais países produtores de cocaína do mundo fazem fronteira com o Brasil, são eles: Colômbia, Peru e Bolívia. O Brasil está atualmente na segunda posição mundial em relação ao consumo de cocaína (Muggah e Diniz, 2013), além de ser a principal rota da América do Sul para países da África, Ásia e Europa (UNODC, 2016).

Em 2011, o governo federal lançou o Plano Estratégico de Fronteiras, com a adesão dos onze estados de fronteira, cujo objetivo era fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão dos delitos transfronteiriços e dos crimes praticados na faixa de fronteira brasileira (Brasil, 2011).

Logo após a criação desse plano, observamos uma maior produtividade policial nessas áreas, como mostram os indicadores de segurança pública, pois os autos de prisão em flagrante lavrados foram 19.439 em 2012 e, no ano seguinte, 31.661; e o número de armas de fogo apreendidas foi de 6.581 em 2012 e, no ano seguinte, 7.403 (Brasil, 2014d).

O Plano Estratégico de Fronteiras estimulou experiências locais para a prevenção de crimes em áreas fronteiriças, por exemplo, no Paraná, foi criado um batalhão de polícia militar especializado em patrulhar essas áreas.²⁷ Além disso, os grandes eventos esportivos no país contribuíram para aquisição de tecnologias de identificação de drogas

27. Disponível em: <<http://www.pmpr.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1246>>.

e explosivos em aeroportos.²⁸ O governo atual lançou plano semelhante, com o Decreto nº 8.903/2016.²⁹

Fazem parte dessa estratégia a Operação Ágata, conduzida pelo Ministério da Defesa, e a Operação Sentinela, pelo Ministério da Justiça, que buscam efetuar um monitoramento dos 16.880 km de fronteira terrestre com países vizinhos.

O PNSP prevê a criação de uma coordenação de apoio ao policiamento de fronteiras no âmbito da secretaria nacional de segurança pública, cuja atribuição será apoiar operações conjuntas da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e polícias locais. Esta coordenação poderá articular o fornecimento de dados de inteligência, os equipamentos e o efetivo da Força Nacional de Segurança Pública. Também está previsto, entre outras ações, apoio à Operação Ágata.

No entanto, com base na experiência de outros países, fica evidente que o controle absoluto em área de fronteiras é praticamente impossível de ocorrer (Reuter, 1988; Bigo, 2011). Além disso, há uma relação direta entre o aumento do controle e da fiscalização e o aumento da capacidade de burlar estes mecanismos de controle (Reuter, 1988; Neves *et al.* 2016). Portanto, a despeito de o governo brasileiro ter empreendido recursos e esforços nesta área, fica o questionamento se até 2035 haverá controle mais efetivo de fronteiras, portos e aeroportos.

Um tema que vem ganhando atenção é o aumento da participação das guardas municipais na segurança pública, pois observa-se o crescimento dos contingentes já existentes, assim como a criação de novas guardas (Misse e Bretas, 2010). O IBGE (2013) registrou o aumento de 15,5% para 17,8% na proporção dos municípios brasileiros que possuem guarda municipal durante o período 2009-2012.

Outro tema de grande relevância e de alta capacidade de modificar a atual organização do sistema de justiça criminal são as possíveis reformas e mudanças que estão em discussão no âmbito do poder legislativo. Tramita, por exemplo, no congresso

28. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/11/28/interna_gerais,332629/aparelho-que-sera-instalado-em-aeroportos-detecta-drogas-e-explosivos-em-8-segundos.shtml>.

29. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/26145-decreto-do-presidente-michel-temer-estabelece-novo-plano-de-fronteiras-para-o-brasil>>.

brasileiro, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 51/2013 que sugere mudanças radicais na atual arquitetura das polícias no país. A PEC prevê aumento da competência da União e dos municípios na segurança pública, o que distribuiria responsabilidades, uma vez que atualmente esta área é de atribuição principal dos estados. Entre as reformas propostas estão a desmilitarização das polícias e a autonomia dos estados, que concederia às UFs liberdade para estruturar seus órgãos de segurança pública com a possibilidade de organizar suas polícias de acordo com territórios ou infrações penais. A proposta também prevê carreira única, ciclo completo e ouvidoria independente para cada órgão policial.

O PL do Senado nº 395/2015 propõe que qualquer policial lavre termo circunstanciado de ocorrência (TCO), função que hoje é da Polícia Civil e que indica bem como propostas de mudanças institucionais provocam reações e conflitos entre atores. O PL argumenta que a legislação delega à “autoridade policial” a função de realizar os TCOs. Em nossa legislação, entende-se que esta expressão (autoridade policial) se refere ao delegado de polícia em alguns casos, e, em outros, prevalece um entendimento mais amplo de que esse termo abrange os demais agentes públicos investidos em função policial. As polícias militares de Santa Catarina, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, entre outras UFs, por exemplo, realizam TCO. No Distrito Federal não há consenso sobre o tema, pois enquanto os policiais militares estão recebendo treinamento de como realizar esse procedimento jurídico e o comando da corporação já enviou proposta ao Ministério Público para formalizar essa questão, os policiais civis são contrários a esta mudança, argumentando que seria um desvio de função dos policiais militares e que isso impactaria negativamente a investigação criminal (Pinheiro, 2015).

Com relação à desmilitarização, enquete do DataSenado de 2014 recebeu opinião de mais de 96 mil pessoas, das quais 54% são contrárias a essa mudança.³⁰ Por sua vez, pesquisa realizada pelo FBSP em parceria com a Fundação Getulio Vargas (FGV) (Lima, Bueno e Santos, 2014) revela que 73,7% dos policiais brasileiros apoiam que a Polícia Militar seja desvinculada do Exército. Entre os policiais militares, este índice é ainda maior, com 76,1% de respondentes que concordam com esta mudança. A pesquisa revela ainda que 62,1% dos policiais concordam totalmente que “as polícias deveriam ser organizadas em carreira única, com uma única porta de entrada (concurso para ingresso)” (*op. cit.*, p. 18).

30. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/enquetes/desmilitarizacao-da-pm>>.

O Estado-Maior da Polícia Militar do Rio de Janeiro tem defendido a entrada única na instituição, fato que permitirá a um soldado virar coronel (Balocco, 2015). No entanto, nem todas as corporações e categorias de policiais apoiam esta medida, conforme parecer do presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, que se posicionou contrário à carreira única no caso desta polícia (ADPF, 2013).

Como pudemos observar, há diversas propostas de reformas para as polícias no Brasil, no entanto, o tema não é consenso, pois cada segmento dentro dessas instituições possui interesses e demandas diferentes. Uma reforma estruturante necessitaria de amplo apoio popular, da mídia e dos governos estaduais e federal, algo que desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) não ocorre. Fica a incerteza se até 2035 haverá reformas estruturantes no âmbito das polícias de modo a melhorar a segurança pública no Brasil.

Ainda que essas propostas estejam em discussão, é possível observar a existência de um processo de modificação, ainda que mais sutil, no âmbito das polícias, muito relacionado com o contexto político que o país vivenciou desde a promulgação da CF/1988. Desde a década de 1990, observamos uma mobilização na agenda das políticas públicas em ações voltadas para promoção da cidadania. Na segurança pública, esse tema ganhou grande importância, a ponto de a chamada “segurança cidadã” ter se sido consolidada como paradigma na área a partir dos anos 2000 (Freire, 2009).

Esse paradigma é definido como um conjunto de intervenções realizadas por diversas áreas do estado com participação da sociedade civil e “voltadas para a abordagem e a resolução daqueles riscos e conflitos violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, mediante a prevenção, o controle e/ou a repressão dos mesmos” (Serrato, 2007, p. 10).

Em 2007, tem-se o lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que investiu mais de R\$ 6 bilhões na formação e valorização dos profissionais de segurança pública, na reestruturação do sistema penitenciário, no combate à corrupção policial e no envolvimento da comunidade na prevenção da violência.

Recentemente, no Rio de Janeiro, o governo do estado editou o Decreto nº 45.146, de 5 de fevereiro de 2015, que destaca a necessidade de alinhar a política de segurança pública com o conceito de segurança cidadã (Estado do Rio de Janeiro, 2015). No documento orientador do programa de segurança pública do Distrito Federal, também observamos a utilização desse conceito (Distrito Federal, 2015).

No entanto, a despeito de a segurança cidadã ser considerada um paradigma a ser adotado no âmbito das políticas públicas de segurança, observamos que muitas vezes projetos de prevenção não têm a capacidade de levar de modo decisivo à redução da criminalidade. Este “novo paradigma” também não tem sido absorvido, em geral, pelas forças de segurança no seu dia a dia, ou seja, a prática não tem se apropriado da teoria.

Para a segurança cidadã, é fundamental que governos federal, estadual e municipal sejam capazes de articular políticas públicas de maneira intersetorial. Isto é, no entanto, um desafio, como mostra o relatório da então Secretaria de Direitos Humanos que aponta que um dos problemas para a implementação de uma visão sistêmica para o atendimento socioeducativo consiste na dificuldade de as unidades de internação se vincularem às diferentes áreas dos governos estaduais (Brasil, 2010). No âmbito do governo federal, observamos ainda que as diversas políticas sociais muitas vezes não dialogam, tornando a intersetorialidade uma das maiores dificuldades na implementação de políticas de prevenção. Embora o PNSP não mencione diretamente essa questão, faz referência à prevenção primária, com o nome Programa Famílias Fortes, que busca prevenir o uso e abuso de substâncias psicoativas, a criação de espaços de mediação de conflitos, entre outras ações. O plano busca, ainda, prevenir a violência doméstica através de estratégia de saúde da família. Com relação à participação social, esse plano também prevê integração dos conselhos comunitários de segurança, inclusive com reuniões nos Centros Integrados de Comando e Controle. Resta saber se essas medidas serão realmente implementadas, se serão eficazes, e se dialogarão, de fato, com as outras pastas de governo e com a sociedade civil. Fica a incerteza se até 2035 haverá fortalecimento das políticas de prevenção ao crime no Brasil.

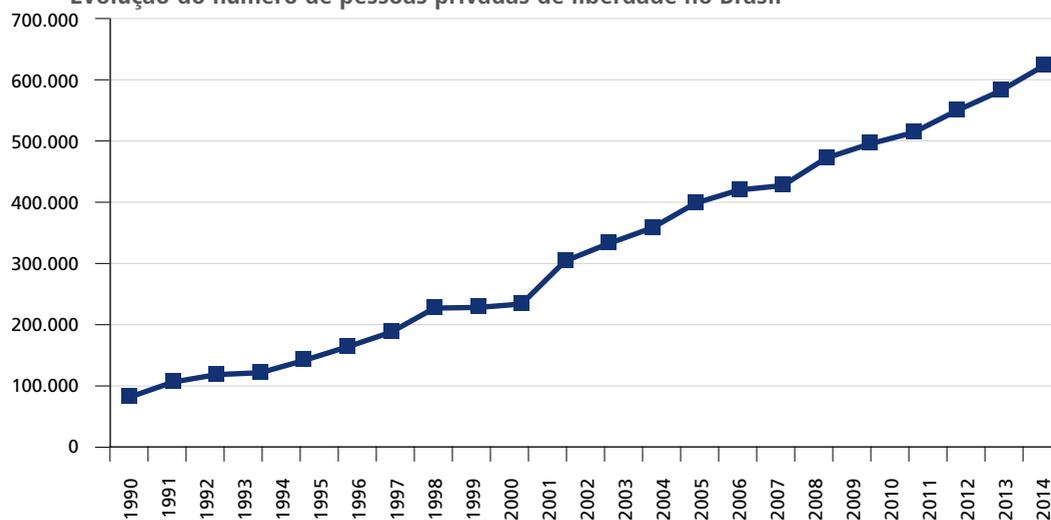
Como vimos, há sinais, positivos e negativos, que indicam tendências e incertezas quanto ao avanço no enfrentamento da criminalidade e ao aprimoramento das forças de segurança. Passa-se agora a duas áreas que estão fora da política pública de segurança, mas que têm fortes conexões com ela: as políticas públicas de execução penal e de medidas socioeducativas.

2.3 Políticas públicas de execução penal e de medidas socioeducativas

Muitas vezes as respostas oferecidas aos problemas de segurança vão em direção a mudanças na legislação que resultam em um endurecimento penal. Há um grande apoio social a isso. Em pesquisa da CNT e MDA Pesquisa (2015), 88,1% dos entrevistados se mostraram favoráveis à redução da maioria penal de 18 para 16 anos. Pesquisa da AMB (2015), realizada com juízes, mostra que 48,1% dos magistrados consultados também são favoráveis a essa medida; 85,1% são favoráveis ao aumento do tempo de internação de adolescentes infratores; e 90,2% são favoráveis ao aumento do tempo de cumprimento da pena para obtenção de progressão de regime para determinados crimes graves. Segundo dados do Sistema Integrado de Informação Penitenciária, a população carcerária atingiu mais de 622 mil pessoas presas em dezembro de 2014 (Brasil, 2014c), conforme podemos observar no gráfico 3. Verifica-se também um aumento de mais de 500% nessa população com relação ao início da década de 1990, fazendo com que o *deficit* de vagas alcançasse o total de 250 mil. O PNSP, se de um lado prevê construção de presídios e propõe alternativas penais para crimes considerados leves, de outro propõe aumento do tempo mínimo para a progressão penal de crimes considerados graves e apenados com penas privativas de liberdade. Nesse sentido, conforme a experiência passada, bem como as atuais propostas do PNSP e o posicionamento atual de operadores do sistema de justiça criminal, para 2035, há a tendência da manutenção do endurecimento penal e do *deficit* das vagas no sistema prisional.

GRÁFICO 3

Evolução do número de pessoas privadas de liberdade no Brasil



Fonte: Brasil (2014c).
Elaboração: Ipea.

Políticas públicas que atendam à população carcerária são de grande importância para evitar a reincidência, assim como para coibir violências dentro de estabelecimentos penais e promover cidadania para esta população.

Segundo Brasil (2014c), apenas 10,7% das pessoas privadas de liberdade estão envolvidas em atividades educacionais, e 16% estão trabalhando no país. Diante desta realidade, algumas ações do Judiciário e do governo federal têm sido desenvolvidas. O CNJ lançou em 2015 o projeto Cidadania nos Presídios, cujo objetivo é oferecer um modelo diferenciado do funcionamento do sistema de justiça, através de uma maior aproximação do juiz com a sociedade e a pessoa que está sendo julgada. O projeto prevê uma nova metodologia para o sistema de execução da pena, que reforça interlocução e interação com todos os envolvidos no sistema de execução penal, no intuito de tornar o sistema de justiça “mais humano”.³¹

Outro projeto do CNJ que visa oferecer oportunidade para pessoas que passaram por privação de liberdade é o Começar de Novo, que busca sensibilizar os órgãos públicos e o setor privado para o fornecimento de postos de trabalho e cursos de capacitação profissional para presos e egressos do sistema carcerário. Ainda que não existam pesquisas que comprovem a eficácia desses projetos, são iniciativas necessárias para melhoria das execuções penais no Brasil.

Alguns PLs que tramitam, com muita lentidão, na Câmara dos Deputados tratam desse tema. Por exemplo, 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 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 (Ferreira e Marcial, 2015).

Destaca-se, ainda, que em 2014 foram efetivadas 12 mil matrículas para presos e egressos no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego do Ministério da Educação (Pronatec/MEC), e o programa Brasil Mais Alfabetizado beneficiou 14,5 mil presos (Brasil, 2015b).

31. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cidadania-nos-presidios>>.

O governo federal também disponibiliza anualmente o Exame Nacional do Ensino Médio para Pessoas Privadas de Liberdade (Enem PPL). No edital de 2015, inscreveram-se mais de 45 mil pessoas em todos os estados e no Distrito Federal, sendo 3 mil adolescentes que cumpriam medida socioeducativa e 42 mil adultos que estavam em regime fechado em penitenciárias estaduais.³² O acesso às universidades para pessoas que passaram pelo sistema penitenciário ou pelas unidades socioeducativas pode ser um importante passo para reintegração social e conquista de cidadania.

Considerando a dimensão da população prisional no país, todos esses esforços do governo federal, do Legislativo e do CNJ atendem a um número muito reduzido de pessoas. No entanto, observamos que há intenção de que esses esforços sejam ampliados ou fortalecidos. Foi destacado no PNSP que haverá cursos de capacitação profissional para a população prisional, com o intuito de preparar essas pessoas para exercerem ofícios diversos, como de pedreiro, padeiro, maquiador, entre outros.

Outro problema é a reincidência. Pesquisa do Ipea (2015) apontou que entre os apenados com autos de execução penal em 2006, 24,4% eram reincidentes, de um total de 817 casos de Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Rio de Janeiro.

Quanto aos adolescentes sancionados, a população internada também tem crescido. Havia, em 2014, 24.628 deles com restrição ou privação de liberdade, número bem superior aos 16.868 de 2008. Entre outros indícios de deficiência nas unidades de atendimento, destaca-se que foram registrados óbitos de 48 adolescentes em 2014, sendo que seis faleceram por conflito generalizado e quinze por conflitos. Neste mesmo ano, havia ainda 31.976 dessa população em liberdade assistida e 33.636 em prestação de serviços à comunidade (Brasil, 2017b).

Portanto, a melhor elaboração do sistema prisional e do sistema de medidas socioeducativas que irão se estruturar em 2035 dependerá de reformas aprovadas pelo Legislativo e mudanças na implementação das políticas pelos executivos federal, estadual e distrital. Políticas que oferecem inclusão para a população prisional e para os adolescentes em conflito com a lei podem ser reduzidas/extintas ou fortalecidas.

32. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/11/entenda-o-enem-para-pessoas-privadas-de-liberdade>>.

Fica, portanto, a incerteza se haverá melhoria efetiva da execução penal e do sistema de medidas socioeducativas.

Uma semente de futuro que vem sendo discutida há alguns anos e pode ter um impacto considerável no sistema de justiça criminal é a possibilidade de legalização ou não da maconha.³³ Recentemente, com a Resolução nº 17, de 6 de maio de 2015, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) definiu critérios para a importação de produtos à base de canabidiol, um dos princípios ativos da maconha, para uso medicinal (Brasil, 2015a). Com isso, esse medicamento sai da lista de substâncias proibidas, abrindo espaço para que laboratórios pesquem o canabidiol e produzam medicamentos.

Com relação ao uso recreativo da droga, o PL nº 7187/2014 propõe regulamentação de controle, plantação, colheita, produção, aquisição, armazenamento, comercialização e distribuição de maconha (*Cannabis Sativa*) e seus derivados. O projeto segue em tramitação no Congresso Nacional, enquanto o polêmico debate segue sendo realizado.

Atualmente, encontra-se suspenso julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) que analisa a inconstitucionalidade do art. 28 da Lei nº 11.343/2006 (Lei das Drogas), que penaliza o porte de drogas.³⁴ Caso o STF seja favorável à descriminalização, este será mais um elemento para o intenso debate que acontece no país.

A experiência da legalização da maconha para uso recreativo do Uruguai e outros países influencia o debate sobre o tema. No entanto, o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) revelou que 79% dos brasileiros são contrários à legalização dessa droga.³⁵

Personalidades do mundo político, como o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, já se manifestaram a favor da legalização da maconha, e mais recentemente até mesmo um ministro do STF apoiou esta proposta como uma medida para reduzir o número de presos no país (Brígido, 2017).

33. Caso haja mudanças na lei, o número de pessoas presas pelo tráfico de drogas poderia diminuir, contribuindo para desafogar o sistema prisional, bem como poderia haver efeito na redução da corrupção policial e na espiral de violência associada ao tráfico (Lemgruber e Boiteux, 2014).

34. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=299484>>.

35. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/09/maioria-e-contra-legalizar-maconha-aborto-e-casamento-gay-diz-ibope.html>>.

A despeito de haver mudanças no entendimento do canabidiol como uma substância medicinal, da existência de projetos que regulamentam o uso recreativo da maconha e do apoio de personalidades do mundo político e jurídico, o debate ainda é intenso e a opinião contrária à legalização desta droga é muito forte. Fica, desta maneira, a incerteza se haverá legalização do consumo da maconha.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho só foi possível pelo esforço das organizações, dos pesquisadores e dos colaboradores que produziram, com sua criatividade, dedicação e limitações, as tendências de peso e incertezas aqui trabalhadas. Como sementes de futuro, estas tendências podem ou não permanecer, e as incertezas podem avançar numa direção ou em outra. Também afeta a segurança pública a evolução de outras variáveis tratadas no projeto Brasil 2035, bem como o próprio crescimento econômico do país. Serão também fundamentais no futuro que está por vir as estratégias dos principais atores, como presidente da República e governadores, atuais e futuros, de priorizar ou não as políticas públicas de segurança, de adotar ou não iniciativas promissoras para resolver os problemas da área e de ter ou não apoio de outros atores.

No entanto, é quase certo que conviveremos em condições sociais desfavoráveis, altas taxas de vitimização, fortalecimento de organizações criminosas, aumento da criminalidade virtual, baixa sensação de segurança e superpopulação penal. Caberá aos atores envolvidos, agentes políticos e estatais, buscar um Brasil desenvolvido, justo, seguro e solidário. Para isso, é necessário atuar no sentido de reduzir a criminalidade, sobretudo os homicídios; reduzir a vitimização de grupos vulneráveis, tais como mulheres, jovens, negros e população LGBTQT; melhorar os resultados da investigação criminal; fortalecer o enfrentamento de desvios de condutas dos operadores do sistema de justiça criminal; melhorar o controle das fronteiras, portos e aeroportos; aprimorar as polícias, a execução penal e as medidas socioeducativas; fortalecer as políticas de prevenção ao crime; e aperfeiçoar a política de drogas brasileira.

Neste trabalho, a busca por encontrar as principais variáveis no contexto da segurança tem por objetivo antecipar futuro e contribuir com a discussão dentro e fora dessa área. Neste sentido, coloca-se ao lado dos esforços para que o Brasil, cada vez mais, realize um planejamento de longo prazo.

REFERÊNCIAS

ADPF – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL. **Nota Técnica ADPF**, nº 003/2013. Brasília: ADPF, 27 nov. 2013.

AMB – ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **A AMB quer ouvir você**. [s.l.]: AMB, 2015. Disponível em: <http://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2015/12/Revista_Resultado_Pesquisa_AMB_2015_para_site.pdf>.

AQUINO, Y. Brasil piora no *ranking* internacional de percepção da corrupção. **Agência Brasil**, Brasília, 27 jan. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-01/brasil-piora-no-ranking-internacional-de-percepcao-da-corrupcao>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

BALOCCO, A. Polícia Militar muda acesso e, agora, soldado pode chegar a oficial. **O Dia**, 12 fev. 2015. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2015-02-12/policia-militar-muda-acesso-e-agora-soldado-pode-chegar-a-oficial.html>>.

BIGO, D. Frontières, territoire, sécurité, souveraineté. **Ceriscope**, fév. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 9, 31 dez. 2004.

_____. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas**. Brasília: Câmara dos Deputados, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/dl/cpiarmas.pdf>>.

_____. 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, p. 836, jun. 2007. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/resolucao20alteradapelaresolucao65-2011.pdf>>.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Guia de referência para ouvidorias de Polícia**. Brasília: SEDH/PR, 2008. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/denunciar/ouvidoria/guia_sedh_referencia_ouvidorias.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2016.

_____. Secretaria de Direitos Humanos. **Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011 – 2020**. Brasília: Conanda, 2010. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/PoliticaPlanoDecenal_ConsultaPublica.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2016.

_____. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 9 jun. 2011.

_____. Ministério da Justiça. **Pesquisa perfil das instituições de segurança pública 2013**. Brasília: Senasp, 2013a.

_____. Ministério Público. **A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro**. Brasília: CNMP, 2013b. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Sistema%20Prisional_web_final.PDF>. Acesso em: 29 jun. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Igualdade Racial**. 3. ed. Brasília, 2014a.

_____. Ministério da Justiça. **Investigação criminal de homicídios**. Brasília: Senasp/MJ, 2014b.

_____. Ministério da Justiça. **Levantamento nacional de informações penitenciárias (Infopen)**. Brasília: Depen/MJ, dez. 2014c. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório anual de avaliação do Plano Mais Brasil (PPA) 2012-2015**: ano base 2013. Brasília: MP, 2014d. Disponível em: <<http://tinyurl.com/o8c5uh9>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

_____. Ministério da Saúde. Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 17, de 6 de maio de 2015. **Diário Oficial**, Brasília, p. 51, 8 mai. 2015a. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33864/340935/RDC%2B17-2015.pdf/005620c8-fd2e-4763-8043-03393a61df42>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília: MP, 2015b.

_____. Ministério da Justiça. **Relatório final da CPI Crimes Cibernéticos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mos-trarintegra?codteor=1447125&filename=Tramitacao-RCP+10/2015>. Acesso em: 29 jun. 2016.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: MJC, 2017a. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf>>.

_____. Ministério dos Direitos Humanos. **Levantamento anual Sinase 2014**. Brasília: SDH/PR, 2017b. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/levantamento-sinase-2014>>.

BRASIL; DATAFOLHA; CRISP – CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA. **Pesquisa nacional de vitimização**: sumário executivo Senasp. [s.l.]: Datafolha; Crisp/UFGM, maio 2013. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Sumario_SENASP_final.pdf>.

BRÍGIDO, C. Ministro do STF defende legalização de drogas para reduzir número de presos. **O Globo**, 2 fev. 2017. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/ministro-do-stf-defende-legalizacao-de-drogas-para-reduzir-numero-de-presos-20860434>>.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Estado, planejamento e políticas públicas: o Brasil em desenvolvimento. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14., 2009, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: Clad, 2009.

CERQUEIRA, D.; COELHO, D. S. C. **Estupro no Brasil**: uma radiografia segundo os dados da saúde (versão preliminar). Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 11). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140327_notatecnicadiest11.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2016.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2016**. Brasília: Ipea; FBSP, mar. 2016. (Nota Técnica, n. 17). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27406&Itemid=6>.

_____. **Atlas da violência**. Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2017.

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: 12 jun. 2016.

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, 2014. cap. 11, p. 355-373. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23975>. Acesso em: 26 jun. 2016.

CERQUEIRA, D. R. C. *et al.* A singular dinâmica territorial dos homicídios no Brasil nos anos 2000. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. v. 3. p. 877-898.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE; MDA PESQUISA. **Pesquisa CNT/MDA**. Brasília: CNT; MDA, ago. 2014. (Relatório Síntese, n. 119). Disponível em: <<http://cnt.mdapesquisa.com.br/img/RelatorioSINTESE-CNTAGOSTO2014-R119-FINAL.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

_____. **Pesquisa CNT/MDA**. Brasília: CNT; MDA, jul. 2015. (Relatório Síntese, n. 128). Disponível em: <<http://cnt.mdapesquisa.com.br/img/pesquisa-cntmda-128-relatorio-sintese.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

CRESCIMENTO dos investimentos em segurança: quanto normalmente as empresas gastam? **Sentinela Security**, 8 abr. 2014. Disponível em: <<http://blog.sentinelasecurity.com.br/crescimento-dos-investimentos-em-seguranca-quanto-normalmente-as-empresas-gastam/>>.

DISTRITO FEDERAL. **Viva Brasília**: nosso pacto pela vida – documento orientador. Brasília: Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social, 2015.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 45.146, de 5 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a cessão de pessoal, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 6 fev. 2015.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **10º anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo: FBSP, 2016.

FERREIRA, H.; FONTOURA, N. O. **Sistema de justiça criminal no Brasil**: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1330). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1330.pdf>.

FERREIRA, H. R. S.; MARCIAL, E. C. **Violência e segurança pública em 2023**: cenários exploratórios e planejamento prospectivo. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26752>. Acesso em: 29 jun. 2016.

FIGUEIREDO, I. S.; 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>>.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, v. 3, n. 1, p. 49-58, 2009.

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://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47311.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições da Diest/Ipea para pensar o Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1600). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1600.pdf>.

_____. **Reincidência criminal no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2016.

_____. **Boletim de análise político-institucional**. Brasília: Ipea, 2016. n. 10. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/170324_bapi_10.pdf>.

LEMGRUBER, J.; BOITEUX, L. O fracasso da guerra às drogas. *In*: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

LIMA, R. C.; CURADO, M. P. F. **O futuro do Estado no Brasil e seus impactos na sociedade: questões para o desenvolvimento até 2035**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2326). Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2326b.pdf>.

LIMA, R. S. **As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil**. São Paulo: FBSP/MJ, 2012. (Nota Técnica). Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/lot_02_2016_12_12/FBSP_Corregedorias_organos_seguranca_publica_brasil_2014.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2016.

LIMA, R. S.; BUENO, S.; SANTOS, T. **Opinião dos policiais brasileiros sobre reformas e modernização da segurança pública**. São Paulo: FBSP; FGV, 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Opiniao_policiais_brasileiros_reformas%20seguranca_publica_2014.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2016.

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

MARCIAL, E. C. *et al.* **Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea; Assecor, 2017.

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

MISSE, M.; BRETAS, M. L. **As guardas municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso**. Rio de Janeiro: Booklink; NECVU/IFCS/UFRJ, 2010.

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.

MUGGAH, R.; DINIZ, G. **Protegendo as fronteiras: o Brasil e sua estratégia América do Sul como prioridade contra o crime organizado transnacional**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2013. (Artigo Estratégico, n. 5).

MUSUMECI, L.; LEMGRUBER, J.; RIBEIRO, L. Panorama das ouvidorias estaduais de segurança pública e defesa social. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 2, p. 138-163, 2014. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2014/09/391-921-1-SM.pdf>>.

NEVES, A. J. *et al.* (Org.). **Segurança pública nas fronteiras**: diagnóstico socioeconômico e demográfico. Brasília: Senasp/MJ, 2016.

PINHEIRO, M. PMDF quer registrar boletins de ocorrência: policiais civis são contra. **Metrópoles**, Brasília, 7 out. 2015. Disponível em: <<http://www.metrosoles.com/distrito-federal/seguranca-df/pmdf-quer-registrar-boletins-de-ocorrencia-policiais-civis-sao-contr>>. Acesso em: 1º jun. 2016.

REUTER, P. H. **Can the borders be sealed?** Santa Monica: Rand Corporation, 1988. (A Hand Note, n. 2818).

RIBEIRO, L. A Produção decisória do sistema de justiça criminal para o crime de homicídio: análise dos dados do estado de São Paulo entre 1991 e 1998. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 159-194, 2010.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SARETTA, C. *et al.* **Avaliação do desenho institucional, dos recursos e das capacidades para concretização do planejamento de longo prazo no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2129). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2129.pdf>.

SERRATO, H. R. **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina**: marco conceitual de interpretação-ação. [s.l.]: Pnud, 2007.

SILVA, F. S. Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (I Conseg). *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. cap. 23.

TREND MICRO. **Brasil**: desafios de segurança cibernética enfrentados por uma economia em rápido crescimento. [s.l.]: Trend Micro, 2013. Disponível em: <<http://www.trendmicro.com.br/cloud-content/br/pdfs/home/wp-brasil-final.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Subindo na hierarquia**: o submundo cibercriminal brasileiro em 2015. [s.l.]: Trend Micro, 2015. Disponível em: <<http://www.trendmicro.com.br/cloud-content/br/pdfs/business/submundo-cibercrime-brasil-2015.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World drug report**. New York: UNODC, 2016. Disponível em: <http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2016.

VARJÃO, S. **Violações de direitos na mídia brasileira**: um conjunto de reflexões sobre como coibir violações de direitos no campo da comunicação de massa. Brasília: Andi, 2015. (Guia de Monitoramento, v. 2). Disponível em: <<http://www.andi.org.br/publicacao/guia-de-monitoramento-violacoes-de-direitos-na-midia-brasileira-ii>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

WASELFSZ, J. J. **Mapa da violência 2014**: os jovens do Brasil. Rio de Janeiro: SGP, 2014.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*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

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.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765



9 771415 476001