

2018

PROPOSTAS DA INDÚSTRIA

PARA AS ELEIÇÕES

SEGURANÇA PÚBLICA: A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA

EFICIÊNCIA DO ESTADO,
GOVERNANÇA E
DESBUROCRATIZAÇÃO

03



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

SEGURANÇA PÚBLICA: A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA

EFICIÊNCIA DO ESTADO,
GOVERNANÇA E
DESBUROCRATIZAÇÃO

| 03

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Paulo Antonio Skaf (Licenciado a partir de 6/6/2018)
1º Vice-presidente

Antônio Carlos da Silva
2º Vice-presidente

Paulo Afonso Ferreira
3º Vice-presidente

Paulo Gilberto Fernandes Tigre
Flavio José Cavalcanti de Azevedo
Glauco José Côrte
Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira
Edson Luiz Campagnolo (Licenciado de 6/6 a 28/10/2018)
Jorge Parente Frota Júnior
Eduardo Prado de Oliveira
Jandir José Milan
José Conrado Azevedo Santos
Antonio José de Moraes Souza Filho
Marcos Guerra (Licenciado de 7/6 a 7/10/2018)
Olavo Machado Júnior
Vice-presidentes

Francisco de Assis Benevides Gadelha
1º Diretor financeiro

José Carlos Lyra de Andrade
2º Diretor financeiro

Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan
3º Diretor financeiro

Jorge Wicks Côrte Real (Licenciado de 4/4/2018 a 12/10/2018)
1º Diretor secretário
Sérgio Marcolino Longen
2º Diretor secretário

Antonio Rocha da Silva
3º Diretor secretário

Heitor José Müller
Carlos Mariani Bittencourt
Amaro Sales de Araújo
Pedro Alves de Oliveira
Edilson Baldez das Neves
Roberto Proença de Macêdo
Roberto Magno Martins Pires
Rivaldo Fernandes Neves
Denis Roberto Baú
Carlos Takashi Sasai
João Francisco Salomão
Julio Augusto Miranda Filho
Roberto Cavalcanti Ribeiro
Ricardo Essinger
Diretores

CONSELHO FISCAL

João Oliveira de Albuquerque (Licenciado de 7/6 a 7/10/2018)
José da Silva Nogueira Filho
Francisco de Sales Alencar
Titulares

Célio Batista Alves
José Francisco Veloso Ribeiro
Clerlânio Fernandes de Holanda
Suplentes

SEGURANÇA PÚBLICA: A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA

EFICIÊNCIA DO ESTADO,
GOVERNANÇA E
DESBUROCRATIZAÇÃO

03

2018

PROPOSTAS DA INDÚSTRIA

PARA AS ELEIÇÕES



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

© 2018. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Diretoria de Políticas e Estratégia – DIRPE

FICHA CATALOGRÁFICA

C748s

Confederação Nacional da Indústria.

Segurança pública : a importância da governança / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2018.

70 p. : il. – (Propostas da indústria eleições 2018 ; v. 03)

ISBN 978-85-7957-194-7

1. Segurança Pública. 2. Governança. 3. Plano Nacional de Segurança Pública. I. Título.

CDU: 351.78

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Sede

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317-9000

Fax: (61) 3317-9994

<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

sac@cni.com.br



2018
PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
PARA AS ELEIÇÕES

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO	11
INTRODUÇÃO	13
1 A RELAÇÃO ENTRE SEGURANÇA E COMPETITIVIDADE	15
1.1 Custos	15
1.2 Produtividade	17
1.3 Alocação ineficiente dos recursos	19
1.4 Turismo	21
1.5 Morte prematura.....	21
1.6 Custo da violência no Brasil	22
2 A SITUAÇÃO DA SEGURANÇA NO BRASIL	25
2.1 Homicídios	25
2.2 Os Crimes contra o Patrimônio	28
2.3 Sensação de insegurança.....	30
2.4 A população prisional brasileira	31
2.5 Sistema prisional e organizações criminosas.....	33
3 A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	35
3.1 A história recente de atuação do governo federal.....	38
3.2 A necessidade de elaboração de uma política nacional de segurança pública	39
3.3 A necessidade de criação e efetivo funcionamento de um sistema unificado de segurança pública.....	44
3.4 A necessidade de (re)estruturação do Ministério da Segurança Pública.....	46
3.5 A necessidade de reestruturação dos fundos de segurança e da criação de critérios classificatórios para as despesas em segurança pública	47
3.6 A necessidade de criação do Instituto Nacional de Estudos sobre Segurança Pública – Inesp	51
4 RECOMENDAÇÕES PARA SEGURANÇA PÚBLICA NO ÂMBITO FEDERAL.....	55
REFERÊNCIAS.....	63
LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2018.....	69



APRESENTAÇÃO

O Brasil levará mais de meio século para alcançar o produto *per capita* de países desenvolvidos, mantida a taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional registrada nos últimos 10 anos, que foi de apenas 1,6%.

O desafio para o país será de, pelo menos, dobrar a taxa de crescimento do PIB nos próximos anos. Para tanto, não se poderá repetir erros de política que reduzam o potencial de expansão – o que inclui ter uma agenda coerente de reformas econômicas e institucionais.

Mudanças de governo são ocasiões especiais para uma reflexão sobre os objetivos e as estratégias nacionais. São, também, oportunidades para o país sair da zona de conforto e aumentar sua ambição de desenvolvimento.

As eleições de 2018 têm uma característica singular, que reforça o sentido dessa ambição. O fim do mandato do próximo presidente e dos parlamentares vai coincidir com o 200º aniversário da independência do Brasil.

É preciso aproveitar esse marco para estimular ações que eliminem os principais obstáculos ao crescimento no país e contribuam para construir uma indústria competitiva, inovadora, global e sustentável.

O *Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022*, lançado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) no início do ano, apresenta uma agenda para aumentar a competitividade da indústria e do Brasil, e para elevar o bem-estar da população ao nível dos países desenvolvidos.

Com base nas prioridades identificadas no Mapa, a CNI oferece 43 estudos, relacionados aos fatores-chave da competitividade. Os documentos analisam os entraves e apresentam soluções para os principais problemas nacionais.

O Estado precisa ser eficiente. É necessário melhorar a qualidade da governança, reduzir a burocracia e aumentar a capacidade de prover serviços públicos adequados. O aparato estatal deve ser eficaz e profissional, e garantir o retorno dos tributos recolhidos da sociedade.

A situação da segurança pública no Brasil é ruim e vem piorando. Sua deterioração apresenta consequências negativas não apenas para a qualidade de vida da população, mas também para a competitividade das empresas. A insegurança reduz a produtividade dos trabalhadores e eleva custos com segurança privada e seguros, além de dificultar o acesso a insumos e aos mercados consumidores.

Este documento apresenta propostas para melhorar a governança da segurança pública no Brasil, conferindo à União o papel de indutor de políticas nos governos locais por meio de coordenação, capacitação e financiamento.

Robson Braga de Andrade

Presidente da CNI

RESUMO EXECUTIVO

A falta de segurança gera perda de competitividade para o Brasil. Com o aumento da criminalidade, verifica-se aumento nos custos das empresas com proteção do patrimônio, seguros e fretes, menor produtividade dos trabalhadores, restrições à mobilidade e aumento da aversão ao risco para empreender.

Os custos da falta de segurança para o país representam 5,5% do PIB ou 365 bilhões de reais por ano, quando contabilizadas as perdas de vida humana, os custos com seguros e segurança privada, e os custos com o sistema prisional e com a segurança pública.

A situação da segurança pública no Brasil é ruim e vem piorando nos últimos anos. A taxa de homicídios por 100 mil habitantes passou de 26,6 para 30,3 (aumento de 14%) entre 2006 e 2016.

Os crimes contra o patrimônio também refletem a deterioração. A taxa de roubos de carga por 100 mil habitantes passou de 10,1 para 13,2 entre 2007 e 2016 – aumento de 31%. No mesmo período, a taxa de roubo a instituições financeiras aumentou 47%, de 1,5 para 2,2 a cada 100 instituições.

A piora na situação da segurança pública dá-se apesar do aumento da população prisional de 297 mil para 726 mil entre 2005 e 2016, o equivalente a uma variação na taxa de presos por 100 mil habitantes de 160,4 para 352,4 (120%) no período.

A deterioração ocorre mesmo com o aumento de 27,5%, entre 2007 e 2016, nos gastos reais realizados por União, estados e municípios em segurança pública, ou seja, desconsiderando os efeitos da inflação. **O Estado gasta com segurança pública em torno de 1,3% do PIB, percentual próximo à média dos países da OCDE,** que despendem cerca de 1,6% do PIB com as atividades ordem pública e segurança.

Há um grave problema de governança entre os múltiplos órgãos que atuam no setor, nos diversos entes federativos, com baixo nível de coordenação e cooperação.

A experiência internacional mostra que as práticas mais efetivas de política de segurança pública são baseadas na ação dos atores locais. O papel do governo central se dá na coordenação e alinhamento das políticas de segurança, na indução, na avaliação e no cofinanciamento.

Há outras atividades de responsabilidade do governo federal, mas dada sua relevância, **as propostas aqui apresentadas focam na governança e na estrutura para que as ações das autoridades locais sejam mais eficientes e eficazes.**

Recomendações

1. **Implementar um plano nacional de segurança pública.** O plano deve contemplar ações focalizadas nos municípios com maior incidência de homicídios, atuação de gangues, tráfico e consumo de drogas ilícitas, violência patrimonial e violência interpessoal.
2. **Estimular os estados a aproveitarem as boas práticas.** Os Estados apresentam resultados diferenciados em suas ações de segurança pública. Aproveitar as experiências bem-sucedidas é um dos caminhos mais seguros e rápidos para a obtenção de resultados positivos.
3. **Garantir a efetividade do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP),** por meio do estabelecimento do sistema de financiamento e do papel de cada ente federativo, do Ministério Público e do Poder Judiciário, na segurança pública.
4. **Reestruturar o Ministério da Segurança Pública,** transformando-o em órgão permanente, e ampliando seu escopo de atuação para abarcar atividades de melhoria da gestão das polícias e da perícia, melhoria da gestão penitenciária, articulação da defesa civil, e coordenação de políticas de prevenção da violência.
5. **Reestruturar o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen),** garantindo previsibilidade no aporte e na liberação de recursos e exigindo-se de estados e municípios condicionalidades e contrapartidas para recebimento dos recursos.
6. **Criar um demonstrativo de gasto anual em segurança pública,** unificado entre União, estados e municípios, com padronização dos critérios classificatórios das despesas em segurança pública.
7. **Criar o Instituto Nacional de Estudos sobre Segurança Pública (Inesp),** com o objetivo de organizar e manter os dados de segurança pública, apoiar a avaliação de políticas de segurança, recomendar políticas de segurança com base em evidências, e coordenar a avaliação da formação de profissionais de segurança.

INTRODUÇÃO

A falta de segurança pública é uma das principais preocupações dos brasileiros e um dos fatores de redução da competitividade da Indústria. O percentual da população que avalia a situação como péssima, passou de 28%, em 2011, para 50%, em 2016. Nesse ano, 68% avalia a segurança pública no Brasil como ruim ou péssima e 6% como ótima ou boa (CNI, 2017a).

Entre 2011 e 2016, houve um aumento de 86% no número de roubos de carga no Brasil. A taxa de homicídios por 100 mil habitantes passou de 27,4 para 30,3, um aumento de 10,6%, em igual período. Em 2015, o Brasil tinha a nona maior taxa de homicídios por 100 mil habitantes entre 183 países pesquisados pela Organização Mundial de Saúde.

Além dos impactos diretos sobre o bem-estar da população, a falta de segurança reduz a competitividade do país, com impactos negativos sobre o PIB e o padrão de vida dos brasileiros. Há aumento do custo de produção, alocação ineficiente dos recursos, redução da produtividade dos trabalhadores e redução do turismo e da demanda por bens e serviços domésticos a ele associada.

Qual o papel do governo central? No Brasil, assim como na maioria dos países, a responsabilidade pela segurança pública é das autoridades locais. Faz sentido, pois elas têm melhor conhecimento das especificidades de sua região.

Isso não significa que o governo federal não tenha um papel para a solução do problema. Ele tem que atuar como principal agente de indução e coordenação das políticas públicas em território nacional e, para isso, é preciso uma revisão da governança na área de segurança pública no Brasil.

Há outras atividades de responsabilidade do governo federal, mas dada sua relevância, **as propostas aqui apresentadas focam na governança e na estrutura para que as ações das autoridades locais sejam eficazes e eficientes.**

1 A RELAÇÃO ENTRE SEGURANÇA E COMPETITIVIDADE

A violência afeta a competitividade por diversos caminhos: aumento do custo de produção, alocação ineficiente dos recursos, redução da produtividade dos trabalhadores, e redução do turismo e da demanda por bens e serviços domésticos a ele associada. Adicionalmente, a morte prematura devido a homicídios e suicídios, apesar de incomensurável na sua perspectiva humana, retira trabalhadores e consumidores da economia, além de reduzir o consumo e a produção.

1.1 Custos

O efeito dos roubos de carga sobre a competitividade e a oferta de bens se dá pelo aumento dos preços dos bens e serviços. Os preços são elevados, pois as empresas buscam repassar para o consumidor as perdas com mercadorias roubadas e os custos com segurança privada e com seguros, que aumentam em virtude da maior incidência desse tipo de crime.

Em casos mais graves, pode haver até restrição na provisão de bens e serviços em determinadas localidades ou comunidades. Isso pode ocorrer por mudança da planta produtiva ou do centro de logística para localidades com menor incidência de crimes e pela recusa de empresas a entregar mercadorias em determinado local. Em casos mais radicais, pode resultar no fechamento de empresas que se tornam inviáveis economicamente.

Os aumentos de preços aos consumidores finais, ocasionados pelo risco de roubo de carga, ocorrem em face do aumento de custo marginal das mercadorias e serviços, incluindo frete e seguro. Embutido no preço do frete, é cobrada uma alíquota referente aos custos com Gerenciamento de Risco (GRIS), associado a roubo de mercadorias. A alíquota mínima recomendada pela Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística é de 0,3%, mas pode alcançar 1% sobre o valor de referência para a carga.

Os custos de gerenciamento de riscos envolvem aquisição de equipamento, como rastreadores, contratação de pessoal capacitado para criar estratégias e planos preventivos e mecanismos para recuperação da carga roubada. Ainda, em

função do crescimento do roubo de cargas nos últimos anos, passou a ser cobrada uma Taxa de Emergência Excepcional (Emex), que varia de acordo com a carga, sendo R\$ 10 a cada 100 kg transportado, além de um percentual de até 1% do valor total da carga.

Com o crescimento na insegurança, o custo total com frete pode aumentar por dois motivos adicionais. Em primeiro lugar, é possível que algumas fábricas, instalações e centros de logística sejam transferidos para localidades mais seguras, longe do centro consumidor, o que implicaria em rotas mais longas. Por fim, para determinados segmentos de produtos, já se observa uma mudança no meio de transporte das mercadorias, que deixam de transitar pelas estradas e passam a ser transportadas por via aérea. Esse fenômeno tem pressionado os aeroportos por melhores condições de segurança, conforme evidenciado nos casos de roubos de mercadorias e combustível nos aeroportos Viracopos, Guarulhos e Galeão.

Os prêmios de seguros de mercadorias podem alcançar até 30% do valor da mercadoria. Quanto maior a incidência de roubo de cargas, maior o risco de as seguradoras terem que pagar para as empresas o valor da carga roubada. Para assumir um risco maior, as seguradoras aumentam o valor dos seguros.

A insegurança também pode aumentar o preço dos produtos por causar um aumento nos salários dos trabalhadores ou por reduzir sua capacidade de produção.

O nível de insegurança em um município, por exemplo, pode levar trabalhadores a migrar para outras cidades, reduzindo a mão de obra disponível naquela localidade, com efeitos sobre o mercado de trabalho. A manutenção de trabalhadores em áreas de maior risco de violência demanda salários mais elevados.

O impacto dos aumentos de preços nos bens por conta da insegurança, pode ainda se dar sequencialmente nas cadeias de valores, com efeito similar (e equivalentes distorções) a um imposto em cascata, o que pode diminuir substancialmente a competitividade não apenas dos bens transportados, mas ainda nos setores de serviços, que utilizam insumos cujos preços foram majorados.

1.2 Produtividade

Com relação ao trabalhador, os efeitos mais importantes da insegurança são os que afetam a produtividade, isso é, a produção obtida por uma empresa por trabalhador ou por hora trabalhada.

A violência pode reduzir a produtividade por quatro principais razões:

- **por dias perdidos de trabalho, em face da restrição ao direito de ir e vir** por conta de violências¹;
- **por problemas físicos ou psicológicos** das vítimas de violência;
- **por dias perdidos de trabalho para tratamento das vítimas;** e
- **pelas consequências da violência em termos da formação de capital humano.**

Não existe uma estatística quanto ao número de dias de trabalho perdidos por restrições no direito de ir e vir, em face da violência e criminalidade urbana. Mas a quantidade de notícias que reportam situações como “criminosos incendiam ônibus e paralisam o sistema de transporte público”, ou “por conta de conflitos armados, os moradores não puderam sair de casa”, ou ainda “comércio em determinada região teve que ser fechado por ordem do tráfico” revelam que essas perdas existem e são sentidas pela população e pelas empresas que atuam em áreas com deficiência na área de segurança.

Os incidentes violentos, por sua vez, além de gerarem sequelas de curto e longo prazos para as vítimas, ainda geram perda de produtividade e aumento dos custos associados aos sistemas de saúde e de seguridade social.

Apenas as vítimas de agressões resultaram em 56 mil internações hospitalares em 2015, o que representou um custo de R\$ 85 milhões² para o sistema público de saúde, conforme apontado na Tabela 1.

1. Seja, por tiroteios em comunidades que impedem a livre mobilidade das pessoas, seja por ameaças e atos terroristas de facções criminosas que incendiam ônibus e levam o sistema de transporte público ao colapso.

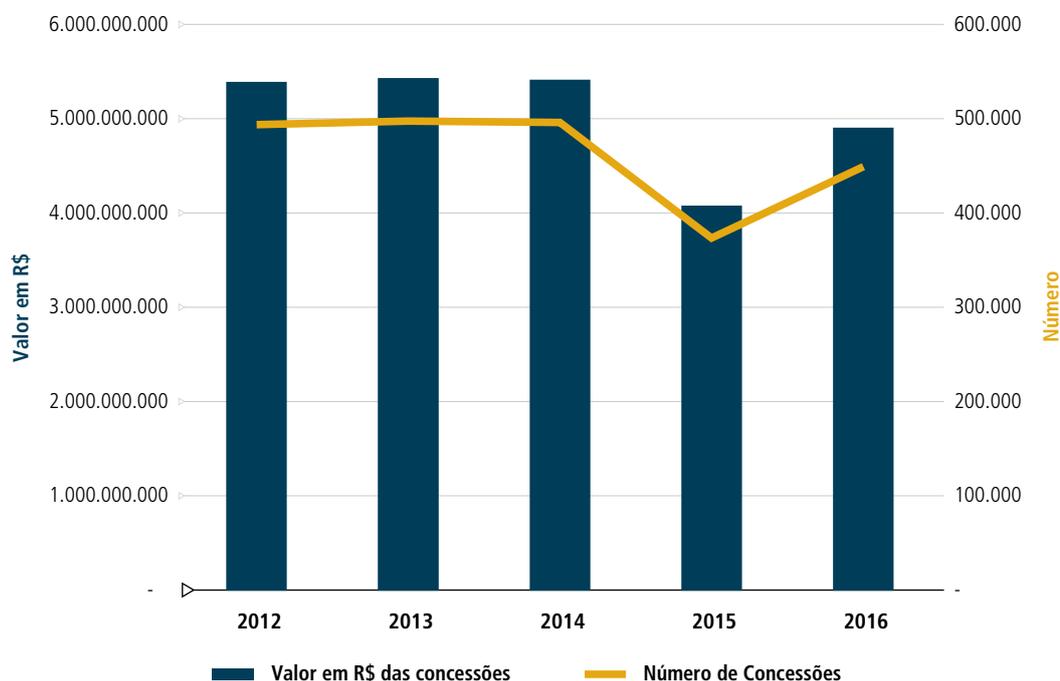
2. A preços de 2015. Esses valores não consideram custos com próteses.

Tabela 1 – Internações hospitalares de vítimas de agressões, 2001-2015

Ano	Agressão		Subcategoria Agressão com o uso de Armas de Fogo	
	Número de Internações	Valor Total das Internações	Número de Internações	Valor Total das Internações
2001	42.934	70.162.082	12.916	28.514.497
2002	41.338	64.258.684	12.044	25.163.285
2003	46.075	70.216.881	13.452	26.828.672
2004	50.423	78.442.939	13.144	26.940.123
2005	53.768	80.209.338	13.281	26.760.143
2006	50.982	71.034.432	11.773	22.779.117
2007	49.077	71.399.621	11.139	22.878.378
2008	32.597	53.893.204	8.097	19.067.555
2009	41.189	77.841.307	10.890	31.080.786
2010	50.236	86.299.683	12.159	32.033.395
2011	55.026	90.314.583	12.848	33.049.273
2012	55.109	96.145.878	14.324	36.990.838
2013	57.181	96.035.230	17.186	40.349.165
2014	56.709	93.315.869	18.155	41.115.303
2015	55.721	84.906.006	17.968	36.025.740

No sistema de seguridade os prejuízos são ainda maiores. Segundo o Primeiro Boletim Quadrimestral sobre Benefícios por Incapacidade (2017), do Ministério da Fazenda, são realizadas a cada ano cerca de 500 mil concessões de auxílio-doença e aposentadorias associadas às morbidades por causas violentas. Conforme o Gráfico 1 destaca, isso representa dispêndios que alcançam o patamar de R\$ 5 bilhões a cada ano.

Gráfico 1 – Concessão de Auxílio-Doença e de Aposentadoria por invalidez associadas a morbidades por causas violentas, 2012-2016



Fonte: Ministério da Fazenda (2017). Os valores foram calculados tomando como base o valor médio por benefício e o número de casos envolvendo o Capítulo XIX do CID-10, conforme tabelas 2 e 3 do documento citado. Elaboração própria.

A violência impacta a formação do capital humano a partir dos seus efeitos sobre a oferta de serviços educacionais e sobre a capacidade de desenvolvimento e aprendizado do indivíduo. Nas comunidades marcadas por conflitos violentos, a oferta de serviços educacionais é prejudicada pelo absenteísmo, ou seja, pela falta recorrente de alunos e professores. Ademais, a rotina nessas escolas é alterada por interrupções pontuais, em meio a tiroteios, e por interrupções de ensino, decorrentes de maiores taxas de rotatividade do corpo docente, conforme documentado por inúmeras pesquisas (MONTEIRO e ROCHA, 2013).

A violência também exerce impacto negativo sobre a capacidade de aprendizado, que depende do desenvolvimento das habilidades sócio-emocionais e cognitivas dos indivíduos.

1.3 Alocação ineficiente dos recursos

A avaliação de que o risco de vitimização é alto em determinadas localidades afeta decisões de investimento dos empresários, que podem deslocar suas atividades para localidades com menor risco, mesmo que mais distantes de fornecedores de matérias-primas ou de mercados consumidores. Segundo CNI (2017b) um em cada três empresários industriais concorda que a falta de segurança afeta as decisões de investimento, em termos de localização da empresa.

A insegurança e o medo fazem com que haja maiores gastos em segurança privada, deslocando o consumo de outros bens e serviços e o investimento produtivo.

As famílias e as empresas adquirem dispositivos de segurança (como circuito interno de TV, grades, entre outros) e contratam empresas de segurança privada. Em 2015, segundo a Pesquisa Anual de Serviços, do IBGE, existiam 8.419 empresas formais nos setores de investigação, vigilância, segurança e transportes de valores, que empregavam 730.895 funcionários.

Levando em conta apenas o período compreendido entre 2005 a 2015, o número de empresas do setor aumentou 184%, enquanto o número de empregados cresceu 98%. Nesse período, a receita operacional líquida desse conjunto de empresas praticamente dobrou, alcançando o patamar de R\$ 38,3 bilhões, em valores de 2015.

Como a pesquisa citada mensura apenas a atividade formal da economia e sabe-se que uma parte dos trabalhadores e empresas que prestam serviços de segurança privada é informal, pode-se considerar que as despesas totais no país com o setor de segurança privada são bem maiores.

Estima-se que os gastos totais com o setor de segurança privada no país sejam cerca de 60% maiores do que quando considerada apenas a parcela formal do mercado (CERQUEIRA et al., 2007)³.

As famílias e as empresas gastam com segurança privada praticamente o mesmo que o governo despense com segurança pública. Em 2015, os gastos com segurança privada, formais e informais são estimados em cerca de R\$ 60 bilhões⁴ (SAE, 2018). O montante é próximo ao total de despesas com segurança pública a cargo das unidades federativas, que naquele ano atingiram R\$ 64,4 bilhões.

Em 2015, os gastos com segurança privada superaram todos os dispêndios das empresas no país com Pesquisa & Desenvolvimento, estimados em R\$ 38,1 bilhões (MCTIC, 2018).

Os gastos com seguros também são elevados. De acordo com SAE (2018), os gastos com seguros chegaram a cerca de 50 bilhões de reais em 2015⁵, contabilizados os gastos com seguros automotivo, patrimonial e de carga.

A alocação dos recursos do Estado também é impactada pela elevada falta de segurança. O custo arcado pelo Estado para controlar e prevenir crimes é repassado à sociedade, seja pelo aumento de impostos para financiar o aparato de segurança,

3. Estimativa realizada com base em microdados do Censo Demográfico e das PNAD, do IBGE, entre 2000 e 2005.

4. Em reais de 2017.

5. Em reais de 2017.

seja pelo deslocamento de orçamento de outras áreas como educação e saúde, que poderiam, alternativamente, concorrer para a formação de capital humano.

1.4 Turismo

A indústria do turismo vem sendo considerada como um dos maiores motores propulsores do desenvolvimento no século XXI, uma vez que ela vem ocupando, crescentemente, um papel importante na geração de renda, como no caso de alguns países europeus, para os quais a atividade já responde por mais de 10% do PIB. A Organização Mundial do Turismo assinala que mais de 6% do total de exportações mundiais e mais de 10% de todos os empregos se relacionam à atividade de turismo.

Naturalmente, trata-se de uma indústria cuja competitividade é determinada a partir de um complexo e multidimensional conjunto de fatores. Todavia, o medo de vitimização é elemento crucial, por afetar a entrada de turistas e, por conseguinte, o investimento em toda a cadeia associada, que envolve construção de hotéis, bares e restaurantes, lazer, entre outros serviços.

Estudo realizado com dados da África do Sul sugere que assassinatos e crimes sexuais podem reduzir o turismo mais que os preços altos (MOYO e ZIRAMBA, 2013). Outro estudo, com dados europeus, corrobora essa informação e avalia que, para cada 1% a mais na taxa de crimes violentos, a receita com turismo internacional diminuiria cerca de 0,12% (ALTINDAG, 2014).

1.5 Morte prematura

Os homicídios abreviam o ciclo de vida esperado das pessoas. Neste ponto, ainda que a tragédia da perda de uma vida seja incomensurável na sua perspectiva humana, existe um custo econômico que pode ser medido. Os indivíduos nascem, estudam, trabalham, consomem e poupam ao longo de todo um ciclo de vida. O risco da morte prematura devido aos homicídios diminui o valor esperado da produção, do consumo e da poupança, o que pode ser monetizado por meios de inferência estatística baseada em modelos econômicos. O problema da violência letal afeta não apenas as gerações presentes, mas também as futuras, cujo montante os economistas chamam de custo de bem-estar econômico devido aos homicídios (CERQUEIRA e SOARES, 2016).

A perda da vida humana é impossível de ser medida do ponto de vista pessoal, para a família e para os amigos das vítimas. No entanto, avaliar o custo econômico da perda de vida contribui para colocar em perspectiva os custos das ações para a redução dos índices de criminalidade. Nesse sentido, a perda de bem-estar relacionada à redução da expectativa

de vida dos brasileiros, em função das mortes decorrentes de violência letal, representa uma perda estimada em 2,3% do PIB brasileiro a cada ano (CERQUEIRA e SOARES, 2016).

1.6 Custo da violência no Brasil

A estimação e a análise dos custos da violência permitem uma reflexão acerca das consequências e da extensão social e econômica do problema. A estimação também evidencia a importância de políticas sociais para reduzir a violência e ajuda na decisão sobre alocar recursos públicos nessas políticas ou em programas sociais alternativos. A mensuração dos custos da violência permite avaliar o benefício socioeconômico advindo da redução da violência e crime, o que é necessário para a construção da análise benefício-custo de programas de prevenção e controle.

Não há dados disponíveis ou trabalhos que meçam todos esses custos no país. Todavia, a partir de vários trabalhos, é possível detalhar esses cálculos e trazer uma reflexão acerca da importância de tais estimativas para as políticas públicas.

A Tabela 2, abaixo, resume os cálculos feitos, levando em conta diferentes trabalhos em diferentes momentos, que foram corrigidos pelo valor do PIB de 2017. Como essas estimativas não levaram em conta todos os fatores de custo descritos – além de terem sido calculadas para anos em que a taxa de violência letal era menor – segue-se que o resultado pode ser interpretado como um limite inferior ao custo de bem-estar da violência no Brasil.

Tabela 2 – Custo da falta de segurança no Brasil

Componente	Ano de Cálculo	% do PIB	Bilhões de R\$ (PIB 2017)
Custos privados (I)		4,0%	264
Custos Intangíveis com Homicídios*	2012	2,3%	152
Gastos com Segurança Privada e Seguros**	2015	1,7%	112
Despesas Públicas(II)		1,5%	101
Segurança Pública***	2016	1,3%	86
Sistema Prisional****	2013	0,2%	15
Custo da falta de segurança no Brasil (I+II)		5,5%	365

Fonte: DIEST/IPEA. * Cerqueira e Soares (2016). ** Valores retirados do estudo Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil (SAE, 2018). ***Valores calculados com base nos dados do Atlas da Violência 2018 e nas Contas Nacionais (IBGE). **** Consideramos os valores apurados pela CPI do sistema carcerário Brasileiro (2015, p.67) para os estados e acrescentamos os gastos diretos da União.

O custo mais vultoso para o país se dá pela perda de vidas. Sabe-se que a maior riqueza das nações são as pessoas. A perda prematura de vidas, sobretudo de jovens, conspira, portanto contra o futuro do próprio país, principalmente no período em que o Brasil passa pela mais profunda transição demográfica, tornando-se um país envelhecido, sem que tenha usufruído e colhido os frutos do bônus demográfico.

Note-se que o montante equivalente a 1,3% do PIB gasto com segurança pública é próximo ao percentual médio dos países da OCDE, que despendem em torno de 1,6% com ordem pública e segurança. Dessa forma, é necessário avaliar a efetividade dos gastos públicos com polícia e não apenas focar na necessidade de mais recursos para fazer face ao aumento do efetivo policial e a aquisição de viaturas. O foco no uso mais eficaz dos recursos é ainda mais importante no cenário de restrição fiscal que o Brasil apresenta nos últimos anos e que deve perdurar até que reformas estruturais sejam implementadas e apresentem resultados.

Em resumo, estima-se a uma perda de 5,5% do PIB, ou algo em torno de R\$ 365 bilhões anuais, o que corresponderia a um imposto anual de cerca de R\$ 1.800,00, pago por cada cidadão. Essa cifra ilustra a importância de uma ação concertada para diminuir a violência, que deve envolver não apenas as agências do Estado, mas também comunidades, academia científica, organizações não governamentais e o empresariado.

2 A SITUAÇÃO DA SEGURANÇA NO BRASIL

As políticas de segurança pública no Brasil não têm sido efetivas em três de suas principais dimensões: redução do medo da violência, redução do risco e redução da vitimização criminal.

2.1 Homicídios

Os homicídios se tornaram umas das principais causas de mortalidade da população brasileira. As mortes por causas externas (homicídios, suicídios e acidentes) constituem atualmente o terceiro grupo de causas em importância, depois das doenças cardiovasculares e das neoplasias.

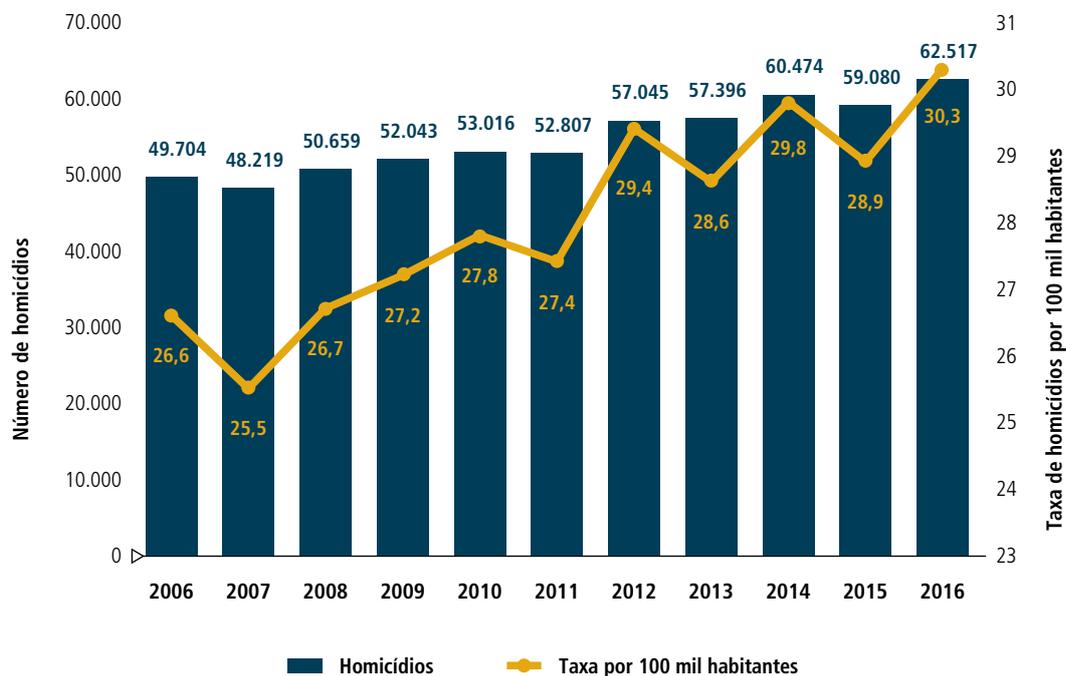
Em 1980, os homicídios representavam apenas 17,2% do total de óbitos por causas externas, atrás dos acidentes de trânsito (32,0%). Em 2015, essas proporções passaram para 38,3% para homicídios e de 25,0% para acidentes de trânsito.

Em números absolutos, o Sistema de Informações do Ministério da Saúde contabilizou 62.517 homicídios, em 2016, contra 13.910, em 1980. Entre 1980 e 2016, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes aumentou 159%, saltando de 11,7 para 30,3. Considerando que muitos dos homicídios não são classificados como tal no Sistema de Informações do Ministério da Saúde⁶, o número real é ainda superior.

A série histórica do Atlas da Violência, com dados do Ministério da Saúde, mostra o crescimento dos homicídios entre 2006 e 2016, com aumento de mais de três casos por cem mil habitantes. O crescimento ocorre, na maior parte da série, sobre taxas que já eram muito altas em 2006.

6. A Classificação Internacional de Doenças - CID-10, utilizada para registrar as mortes por agressão pelo Sistema de Informação de Mortalidade do Ministério da Saúde, tem uma série de códigos que são usados para casos em que a intencionalidade do fato é desconhecida (ex: Y17: Envenenamento por exposição a outros gases e vapores, intenção não determinada). O Protocolo de Bogotá recomenda que os casos classificados nessas categorias não somem mais de 10% do total de mortes por agressão (OSF; LAV, 2015).

Gráfico 2 – Número de homicídios e taxa de homicídios por 100 mil habitantes - Brasil



Fonte: Atlas da Violência, 2018.

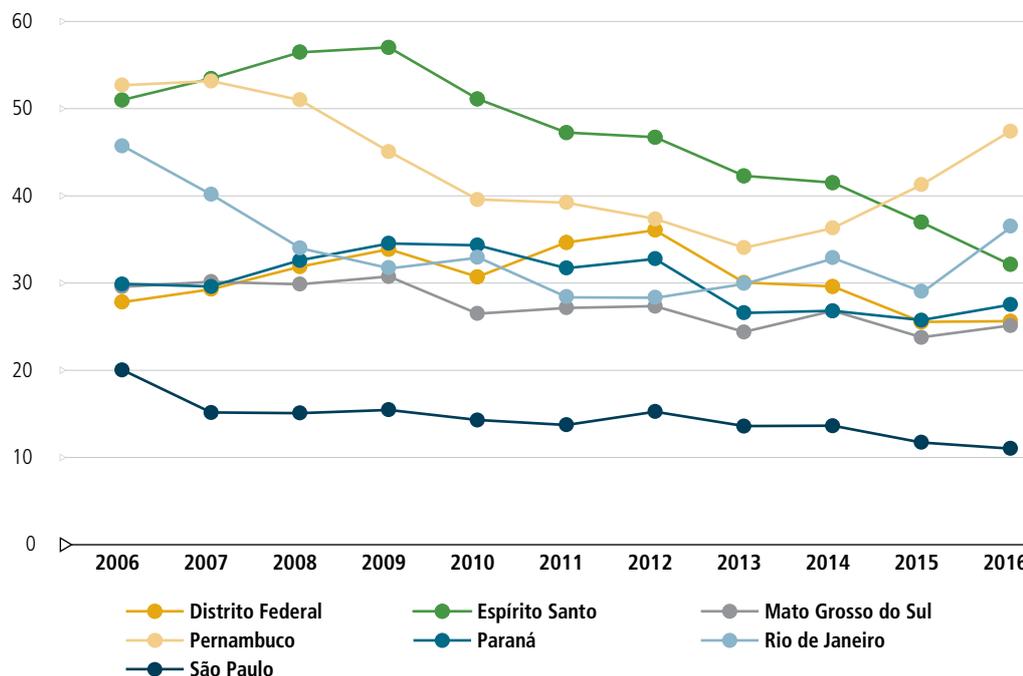
Com base na Organização Mundial de Saúde, o Brasil apresentava 30,5 homicídios para cada 100 mil habitantes em 2015, a nona maior taxa entre 183 países pesquisados. Naquele ano a taxa mundial de homicídios era de 6,4 ocorrências para cada 100 mil habitantes (OMS, 2017).⁷

Apesar de o quadro geral ser desalentador, alguns estados registraram diminuição considerável no número de homicídios (Gráfico 3). Entre 2000 e 2016, observou-se a redução das taxas de homicídios em sete estados: São Paulo (-47,7%); Rio de Janeiro (-19,9%), Espírito Santo (-31,8%), Pernambuco (-8,1%), Mato Grosso do Sul (-9,3%), Distrito Federal (-9,3%) e Paraná (-3,0%). Em São Paulo e no Espírito Santo, a redução dos homicídios parece ser consistente, pois a taxa vem diminuindo há mais de cinco anos consecutivos.

Mais recentemente, o Rio de Janeiro vem apresentando aumento da violência letal, embora ainda não seja possível identificar se se trata de uma variação esporádica ou de uma tendência de maior alcance. Em Pernambuco, apesar da redução alcançada entre 2007 e 2013, a taxa voltou a crescer a partir de 2014. Em Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal, a queda das taxas ocorreu a partir de 2009 e 2013, respectivamente.

7. As taxas divulgadas pela OMS e as que são apresentadas em outros trechos desse documento diferem em função das diferentes fontes utilizadas para os dados de população (número de habitantes).

Gráfico 3 – Estados que apresentaram redução na taxa de homicídios / 100 mil habitantes (2006-2016)



Fonte: Atlas da Violência 2017/IPEA.

Até 2000, o crescimento da taxa de homicídios foi mais acentuado nas 10 maiores regiões metropolitanas do país. Nesse ano, essas regiões concentravam 35,6% da população brasileira e respondiam por 59,3% do número total de homicídios. Em 2010, as 10 maiores regiões responderam por 36% dos homicídios. **A desconcentração deveu-se principalmente à redução dos homicídios na Região Metropolitana de São Paulo** (ANDRADE e DINIZ, 2013).

Essa desconcentração de mortes nas regiões levou à interpretação de que estaria ocorrendo uma interiorização do fenômeno, uma vez que haveria uma migração do crime organizado. Considerando a distribuição pelas cidades brasileiras, verificou-se que os homicídios seguem concentrados nas regiões metropolitanas, mas não mais nas capitais e sim nos demais municípios que as compõem.

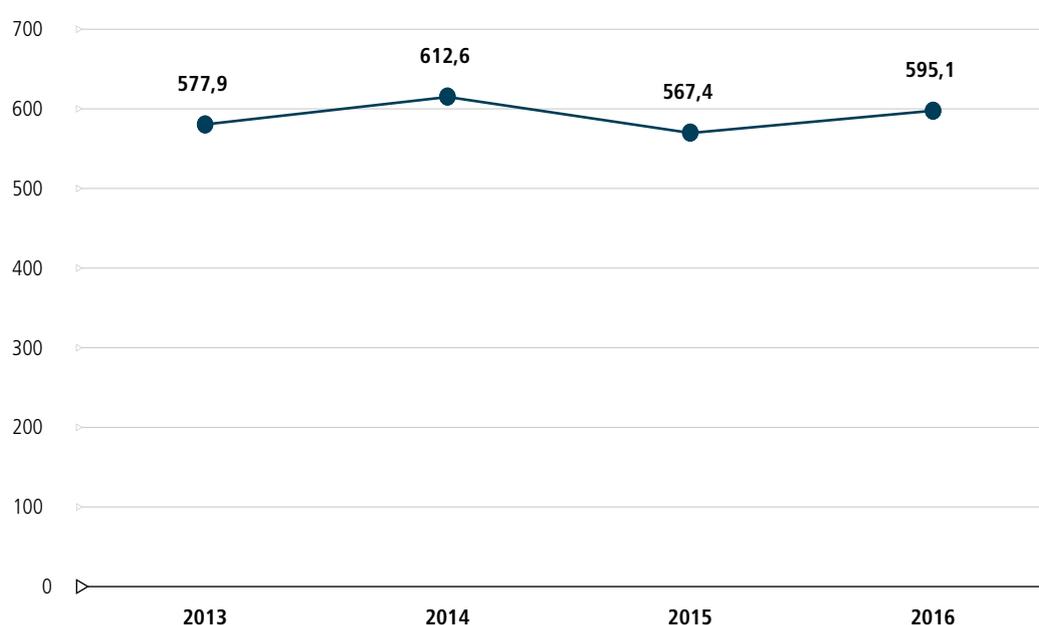
A arma de fogo é o principal instrumento utilizado para causar mortes violentas. Em 2005, 69,4% dos homicídios foram cometidos com armas de fogo. O percentual segue praticamente inalterado. Em 2015, as armas de fogo causaram 70,9% dos homicídios. O percentual é alto se comparado com outros lugares. Na Europa, por exemplo, apenas 21% são causados por armas de fogo.

2.2 Os Crimes contra o Patrimônio

O roubo é um dos crimes que mais incomoda e preocupa os brasileiros. Além da perda material, sua incidência tem grande impacto na sensação de segurança nas comunidades.

Em 2016, um veículo foi roubado ou furtado por minuto no Brasil. Nesse ano, 595,1 veículos foram roubados ou furtados a cada 100 mil veículos, taxa que vem se mantendo relativamente estável nos últimos anos.

Gráfico 4 – Roubo e furto de veículos - Brasil, taxas / 100 mil veículos⁸



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2014 - 2017.

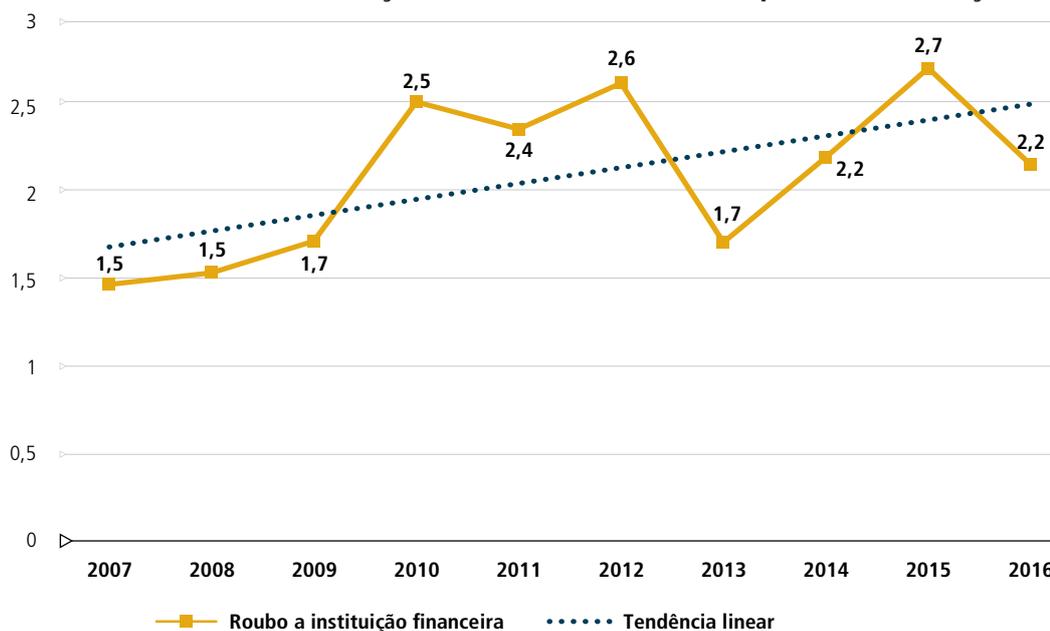
Os roubos a instituições financeiras apresentam uma tendência de crescimento nos últimos nove anos, mesmo que tenha apresentado uma queda de 2,7 para 2,2 registros por 100 instituições, entre 2015 e 2016. ^{9 10}

8. Para o cálculo das taxas, foi considerada apenas a frota das UFs que apresentaram dado em cada ano.

9. Para o cálculo das taxas, foi considerado apenas o número de instituições das UFs que apresentaram dado em cada ano.

10. A taxa foi calculada com base na relação de agências bancárias, postos de atendimento bancário, postos avançados de atendimento e postos de atendimento bancário eletrônico informada pelo Banco Central. Alguns estados, como Sergipe, registram roubos a empresas de transporte de valores nesse tipo de ocorrência.

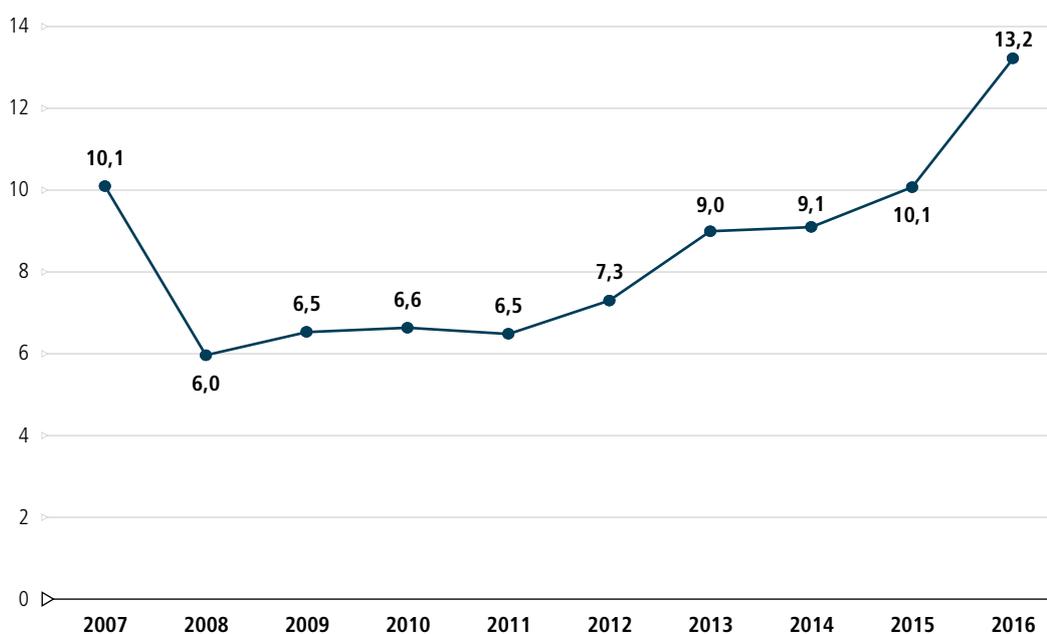
Gráfico 5 – Roubo a instituição financeira - Brasil, taxa por 100 instituições



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2008 - 2017.

O Roubo de cargas impõe um alto custo para toda a sociedade. Apenas nos cinco últimos anos, entre 2011 e 2016, houve um aumento de 86% no número de casos no país, sendo que os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, conjuntamente, responderam por 89% de todas as 22.547 cargas roubadas no país, em 2016.

Gráfico 6 – Roubo de carga - Brasil, taxa / 100 mil habitantes¹¹

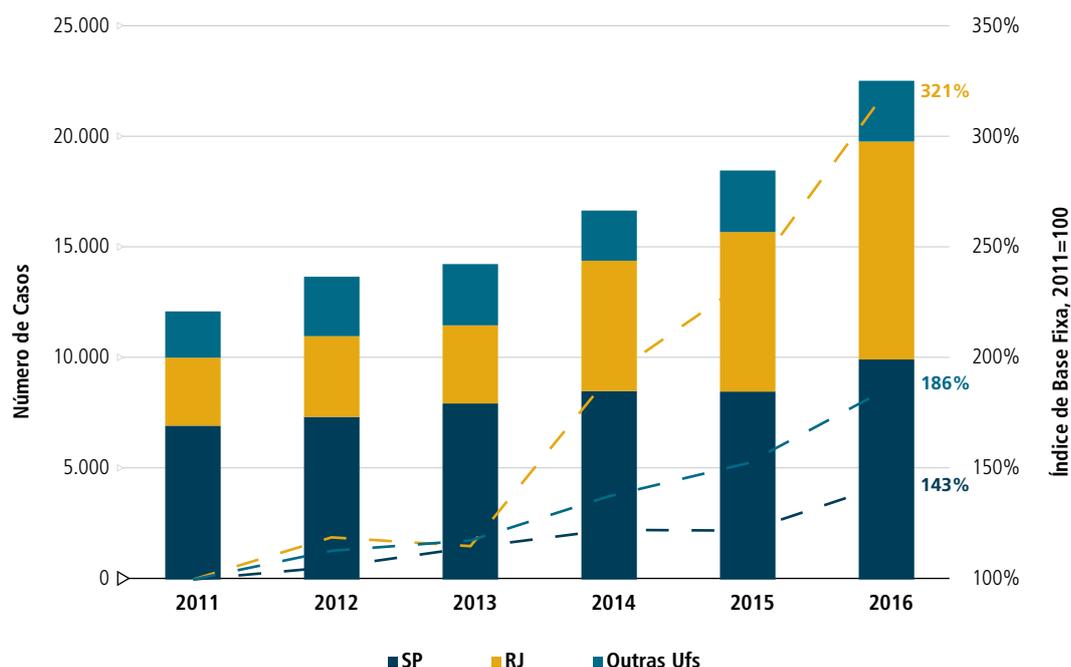


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2008 - 2017.

11. Para o cálculo das taxas, foi considerada apenas a população das UFs que apresentaram dado em cada ano.

O Gráfico 7 revela que o crescimento desse tipo de delito ocorreu principalmente no Rio de Janeiro, estado que apresentou aumento de 321%, no período. Em 2011, o total de roubos de carga no Rio de Janeiro era menos da metade dos registros em São Paulo e cerca de 50% maior em relação ao total de casos em outras unidades federativas. Já em 2016, a prevalência de casos no Rio de Janeiro se igualou à de São Paulo e alcançou patamar quatro vezes maior do que o total de casos no resto do país.

Gráfico 7 – Evolução do número de Roubos de carga - RJ, SP e Brasil



Fonte: Elaboração própria, com base em Firjan (2017)

É necessário um salto qualitativo nas técnicas e estratégias do trabalho policial, para que se possam oferecer respostas consistentes na redução dos roubos. Para tanto, é fundamental priorizar a utilização de inteligência e investigação no trabalho policial.

2.3 Sensação de insegurança

As mortes violentas intencionais não são os únicos problemas que afligem a população brasileira. Os roubos, ameaças e agressões também preocupam as pessoas e afetam a sensação de segurança. Embora tenha relação com sentimentos difusos de ansiedade e incertezas, o medo do crime é bastante impactado por esses tipos específicos de crimes.

O medo se tornou um dos principais problemas dos novos tempos, e suas consequências podem ser percebidas em diferentes níveis. Ele tem efeitos psicológicos negativos,

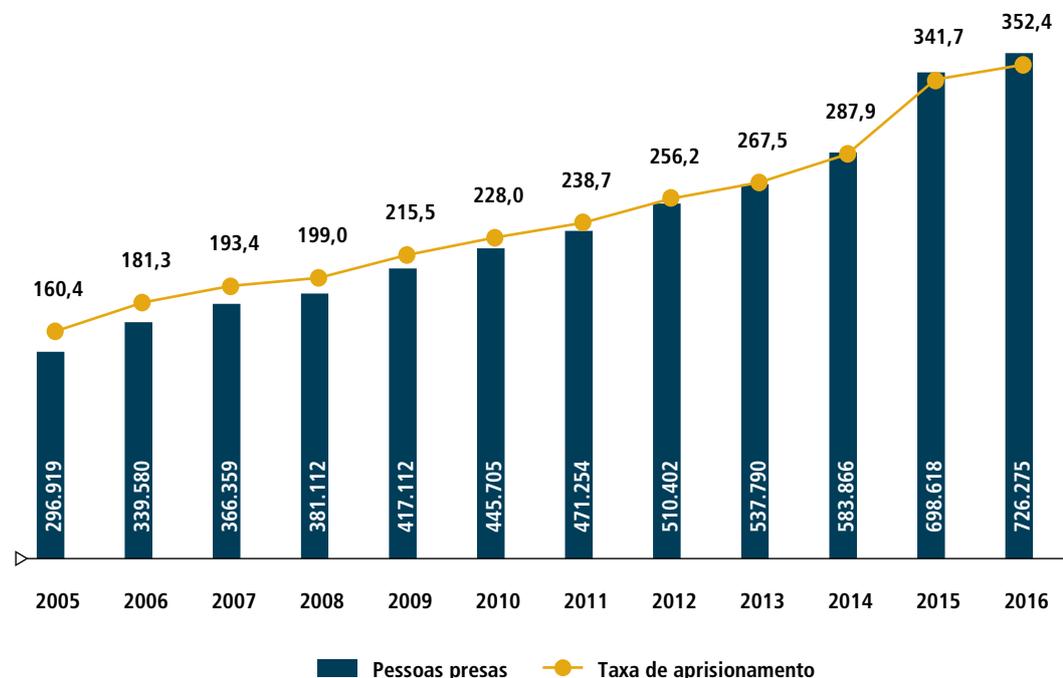
causando algumas doenças mentais relacionadas a ansiedade, descrença no outro e insatisfação com a vida urbana. No plano social, o medo restringe alguns comportamentos, fragiliza os laços e esvazia os espaços públicos.

O medo do crime também tem consequências econômicas. Ele leva ao aumento de gastos das pessoas e empresas com segurança e faz com que as pessoas alterem seu comportamento. Segundo CNI (2017a), sete em cada dez brasileiros alteraram ao menos um hábito por conta do medo da violência e da criminalidade, como deixar de circular por alguns bairros e regiões da cidade, evitar sair à noite, mudar o trajeto entre casa e trabalho ou entre casa e escola, entre outros.

2.4 A população prisional brasileira

O sistema prisional brasileiro vem crescendo continuamente, em todas as dimensões possíveis. O crescimento mais expressivo é a quantidade de pessoas encarceradas: mesmo levando-se em conta o aumento da população, a taxa de pessoas presas por 100 mil habitantes mais que dobrou em onze anos.

Gráfico 8 – População prisional - Brasil, números absolutos e taxas / 100 mil habitantes



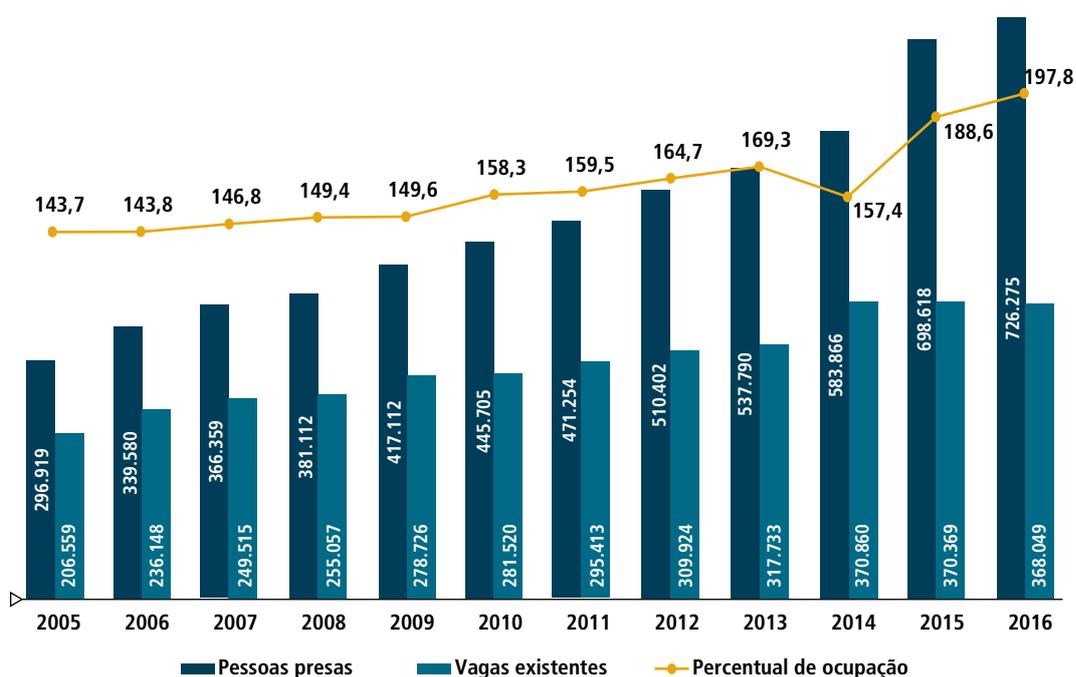
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2006 - 2017.

Simultaneamente, nota-se que o crescimento do número de presos provisórios (186%) é proporcionalmente maior do que o crescimento do número de vagas (122%). Some-se a isso o crescimento do número de pessoas condenadas (77%).

O Sistema Prisional é insustentável. Atualmente deficitário em termos de oferta de vagas, o Sistema não tem capacidade para comportar sequer as pessoas condenadas; menos ainda os presos provisórios.

O Gráfico 9 indica o aumento desproporcional dos números de pessoas presas, em relação ao número de vagas. Apesar de crescente, o número de vagas existentes aumenta menos que o número de pessoas presas.

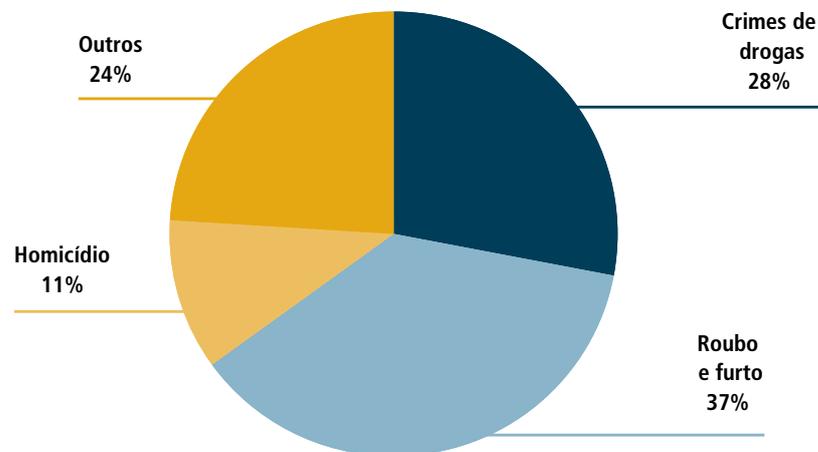
Gráfico 9 – Pessoas presas, vagas existentes e ocupação – Brasil, números absolutos e percentual



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2006 - 2017.

Um dos fatores importantes para explicar a explosão da população carcerária é o aumento da prisão por crimes de drogas, sendo que, em 2016, 28% da população carcerária estava respondendo por esse tipo de crime.

Gráfico 10 – Distribuição dos crimes tentados ou consumados pelos quais as pessoas privadas de liberdade foram condenadas ou aguardam julgamento¹²



Fonte: Elaboração própria, com dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Depen, 2017)

2.5 Sistema prisional e organizações criminosas

Uma das consequências mais perversas da superlotação carcerária é o surgimento de grupos criminosos que se organizam a partir das prisões brasileiras. No Brasil, geralmente eles são chamados pela mídia de facções criminosas.

As facções são fenômeno recente. Alguns relatos sugerem que elas teriam surgido no Brasil a partir da década de 1980. Seus membros, embora jovens, tendem a ser mais velhos do que os integrantes de gangues juvenis. Elas não possuem, necessariamente, vínculos com as comunidades locais e apresentam um grau de estruturação maior.

Algumas têm códigos de condutas escritos, e todas possuem estrutura hierárquica bem definida. As facções se inserem em várias etapas da cadeia produtiva e distributiva do negócio das drogas. Seu modus operandi é a formação de redes em níveis locais, nacionais e internacionais, como destaca CASTELLS (1999)¹³. São essas redes e seus conflitos de interesse que geram violência, especialmente homicídios.

No caso brasileiro, em especial nos últimos anos, pode-se perceber a melhoria da capacidade de coordenação e articulação das ações de diferentes facções criminosas (novas ou pré-existentes). Isso se deve, em parte, às características do sistema

12. Foram considerados como homicídios os crimes de homicídio simples, homicídio culposo e homicídio qualificado. Foram considerados como roubo ou furto os crimes de furto simples, furto qualificado, roubo simples e roubo qualificado. Foram considerados como crimes de drogas os crimes de tráfico de drogas, associação para o tráfico e tráfico internacional de drogas.

13. CASTELLS, Manuel. (1999), Fim de Milênio. São Paulo: Paz e Terra.

penitenciário brasileiro. Há inúmeros relatos sobre como o convívio nas prisões entre membros de grupos criminosos deu origem às redes de crime organizado. A melhoria da governança dessas redes é evidenciada pela sua capacidade de promover rebeliões simultâneas em presídios.¹⁴

Mais recentemente, têm ocorrido ações violentas e espetaculares, realizadas por estas facções criminosas contra estabelecimentos policiais, transporte público, comércio e escolas. Isto tem chamado a atenção das autoridades políticas, das lideranças policiais, dos militares, bem como tem contribuído para aumentar o sentimento de insegurança da população em geral.

14. DIAS, Camila N. (2013). PCC: Hegemonia nas prisões e monopólio da violência. São Paulo: Saraiva.
DIAS, Camila N. (2014). "Disciplina, controle social e punição: o entrecruzamento das redes de poder no espaço prisional". Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 29, pp. 113-127. ALVAREZ, Marcos C; SALLA, Fernando; DIAS, Camila N. (2013). "Das Comissões de Solidariedade ao Primeiro Comando da Capital em São Paulo. Tempo Social, Vol. 25, pp. 61-82.

3 A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

À medida que o medo da violência se espalha pela sociedade brasileira – e aumenta a demanda por segurança – sugerem-se iniciativas com baixo nível de planejamento e com poucas chances de sucesso, desperdiçando recursos.

É preciso evitar esse caminho e buscar soluções estruturantes, com capacidade de corrigir os problemas no longo prazo. Isso só é possível ao se adotar uma profunda reformulação das políticas públicas de segurança, com planejamento estruturado do setor, baseado nas experiências de sucesso tanto no Brasil como no exterior.

A experiência internacional mostra que as práticas mais efetivas de política de segurança pública são baseadas na descentralização do poder de polícia e no protagonismo dos atores políticos locais (BAYLEY, 2001. TONRY e MORRIS, 2003).

Isso não significa uma atuação independente e descoordenada das autoridades locais. É nesse ponto que aparece a importância do papel do governo central, promovendo a governança integrada das ações, a construção de estruturas institucionais e informacionais adequadas e a capacitação de qualidade dos agentes de segurança.

No Brasil, questões relativas à segurança pública foram tratadas, essencialmente, como responsabilidade dos governadores de estados. Suas responsabilidades incluem as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.

A ação direta do governo federal envolve a vigilância das fronteiras, o combate ao tráfico de drogas e ao contrabando, e a apuração de crimes com repercussão em mais de um estado ou internacional.

A experiência internacional mostra que uma das principais tarefas dos governos centrais é a governança das políticas de segurança pública. Isso é verdade tanto em estados unitários, (i.e. Reino Unido, França e Espanha), quanto em estados federados (a exemplo dos EUA, Canadá e Alemanha).

O salto de qualidade na segurança pública brasileira necessita que o governo federal atue como principal agente de indução e coordenação das políticas públicas em território nacional, isto é, em âmbito federal, estadual e municipal.

Tal atuação apenas será possível com um conjunto de mudanças organizacionais, de modelo de financiamento e de planejamento das políticas.

O objetivo é construir uma governança para a segurança pública no Brasil, para que se possa reduzir e prevenir crimes violentos e enfraquecer as estruturas do crime organizado. Para tanto, estas são as estratégias: coordenação e alinhamento das políticas de segurança, indução, avaliação e cofinanciamento. É preciso, em especial, ampliar o escopo de atuação do Ministério da Segurança Pública para que ele possa implementar essas ações e criar um programa nacional de segurança.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a responsabilidade pela segurança pública é difusa entre entes federativos e entre órgãos de governo.¹⁵

Dessa forma, a União, os estados e os municípios compartilham a responsabilidade pela segurança pública e coordenam diversos órgãos com funções diversas na promoção da justiça criminal, segurança e garantia de direitos. Essa responsabilidade é compartilhada por diversos órgãos, a saber:

- Ministérios e Secretarias em nível federal, estadual e municipal;
- Polícias e guardas: Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Força Nacional, Polícia Civil (PC), Polícia Militar (PM) e guardas municipais;
- Forças Armadas (FFAA): Exército Brasileiro (EB), Força Aérea Brasileira (FAB) e Marinha do Brasil (MB);
- Ministérios públicos – Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público da União (MPU), Ministério Público Militar, Ministérios Públicos Estaduais (MPEs) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT);
- Defensorias públicas;
- Sistema prisional;
- Justiça Comum;
- Justiça Militar;
- Legislativos Federal (Câmara dos Deputados e Senado Federal), estaduais (Câmaras Legislativas dos estados) e municipais (câmaras de vereadores); e
- Tribunais de Contas: Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), Tribunais de Contas dos Municípios dos Estados e Tribunais de Contas dos Municípios.

O grande esforço empreendido por essas instituições individualmente se perde na falta de coordenação e articulação, pois cada uma atua em uma direção, sem convergência de metas e de processos. Essa descoordenação gera

15. O próprio caput do Artigo 144, da CF, traduz este conceito, ao dizer que segurança é uma responsabilidade de todos.

brechas ocupadas pelo crime organizado, que prospera nos espaços e nos territórios que o Estado não alcança.

A Figura 1 representa a multiplicidade de atores e esferas de governo passíveis de coordenação, no âmbito de um Sistema Nacional de Segurança Pública. A falta de coordenação na gestão se coloca, pois não há um fluxo de processamento e administração de conflitos que seja linear ou capaz de articular e coordenar todas as instituições e atores envolvidos.

Não é de se estranhar, portanto, que, na ausência de um objetivo comum e/ou de metas compartilhadas, vácuos sejam criados e, conseqüentemente, ocupados pelas novas dinâmicas do crime organizado, recolocando a violência como um de nossos principais problemas sociais e econômicos.

Figura 1 – Mapeamento dos atores e esferas de governo do atual Sistema de Segurança Pública brasileiro¹⁶

Órgãos de Estado				Legislativo			
Policiais				Produção Legislativa e CPIs	Tribunais de Contas		
27 Polícias Militares	27 Polícias Cíveis	Polícia Federal	Polícia Rodoviária Federal		TCU		
Ministérios Públicos					TCE		
MPF	CNMP	MPM	MPEs/MPDFT		TCM		
Defensorias Públicas							
DPU		DPEs					
Executivo				Judiciário			
Secretarias Estaduais ou Municipais/Ministérios		FFAA		STF		CNJ	
		EB		Justiça Comum		Justiça Militar	
Guardas Municipais		FAB	MB				
Órgãos de Regulação (BACEN, Receita Federal, ANATEL, etc)		Sistema Prisional					

Fonte: Elaborado por Renato Sérgio de Lima, com contribuições de Arthur Trindade Maranhão Costa, Daniel Cerqueira, David Marques, Ursula Peres e Isabel FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA.

16. A Força Nacional de Segurança Pública é um programa criado pelo então Ministério da Justiça e agora sob a responsabilidade do Ministério da Segurança Pública, mas estabelecido e gerenciado por meio de convênios e acordos de cooperação com os estados e o Distrito Federal para a cessão de profissionais de segurança pública das corporações policiais estaduais. Tendo em vista essa dupla vinculação, a Força Nacional não está representada graficamente nesta matriz, mas é contemplada nos quadros referentes às polícias estaduais e ao Ministério da Segurança Pública.

Um sistema integrado e coordenado de segurança pública no Brasil deve resultar em mecanismos de governança, capazes de articular União, Estados, Distrito Federal e Municípios e, necessariamente, precisa criar condições para a coordenação entre todos os atores com participação ativa na Segurança Pública.

Dada a dificuldade de coordenar tantas frentes no curto prazo, é estratégico a existência de informações sistemáticas que permitam monitorar tanto as políticas e ações de segurança pública como seus resultados.

3.1 A história recente de atuação do governo federal

No Brasil, as relações federativas no que diz respeito à segurança pública começaram a mudar a partir dos anos 1990. Diante do aumento alarmante dos índices de criminalidade, o governo federal viu-se forçado a mudar sua postura, buscando exercer um maior protagonismo na coordenação das ações e políticas de segurança pública (COSTA; GROSSI, 2005; SÁ E SILVA, 2012).

A partir de 1990, algumas ações foram iniciadas e descontinuadas, entre as quais se destacam:

- a criação, em 1995, da *Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública* (SEPLANSEG), do Ministério da Justiça;
- a *Secretaria Nacional de Segurança Pública* (SENASP), criada, em 1997, a partir da antiga SEPLANSEG, com o objetivo de articular iniciativas relacionadas à área de Segurança Pública e incrementar a cooperação intergovernamental;
- a construção do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) em 2000, cujo objetivo era articular ações de repressão e prevenção da criminalidade no país, mas infelizmente não obteve êxito;
- o lançamento, em 2003, do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) com a finalidade de definir competências e articular as ações das polícias e outras instituições do sistema de justiça criminal; e
- o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), criado em 2003 e extinto em 2011. Sua função era, financiar ações de outras instituições estaduais e municipais, desde que estivessem ligadas à área de Segurança Pública.

Entre as iniciativas de maior protagonismo do governo federal que permanecem ativas, destacam-se:

- o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), instituído em 2000 e destinado a gerir recursos para apoiar projetos de responsabilidade dos governos federais, estaduais e municipais na área de segurança pública;
- a Força Nacional de Segurança Pública, criada em 2004, que é um programa de cooperação criado pelo governo federal que mobiliza profissionais de segurança pública dos estados, sendo deslocada em casos de crises e calamidade pública, desde que solicitado pelo Executivo estadual. Segundo dados do Ministério da Justiça, em 2015, foram mobilizados 1.446 profissionais pela Força Nacional de Segurança Pública, com um custo estimado em R\$ 184 milhões;
- a transformação da *SENASP* no Ministério Extraordinário de Segurança Pública, em março de 2018;
- a aprovação da Lei 13.675/2018, em junho de 2018, estabelecendo o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e prevendo a elaboração de plano nacional de segurança pública e de planos estaduais e municipais de segurança pública alinhados ao plano nacional; e
- a edição da Medida Provisória 841/2018 que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e destina parte da arrecadação de loterias ao Fundo.

3.2 A necessidade de elaboração de uma política nacional de segurança pública

Segundo o Escritório da ONU para Drogas e Crime (UNODC), entre as 50 cidades com maiores taxas de homicídios no mundo em 2016, 43 estavam localizadas na América Latina, sendo 19 brasileiras. Como ressaltado, os homicídios se tornaram umas das principais causas da mortalidade de nossa população.

3.2.1 Capacidade investigativa

Investigar e elucidar homicídios é uma das principais estratégias para reduzir esse tipo de crime, pois isso aumenta a probabilidade de punição, elevando a percepção de risco por parte dos criminosos.

Alguns países têm realizado reformas, visando melhorar o desempenho das unidades policiais encarregadas da investigação de homicídios. Em alguns casos, passou-se a investir mais recursos para melhorar os órgãos de perícia, num esforço de priorizar as provas

técnicas em detrimento das provas testemunhais. Algumas polícias criaram manuais de investigação, introduzindo procedimentos operacionais para melhorar o desempenho dos investigadores, como o *Murder Investigation Manual*, implantado na Inglaterra. Também foram criados sistemas de indicadores da investigação criminais, como o *National Incident Based Report System* (EUA) e o *Volume Crime Management Model* (Inglaterra).

Em 2002, Alemanha e Japão apresentaram taxas de elucidação de homicídios acima de 90% (respectivamente, 96% e 95%). Na Inglaterra, a taxa é de 81%, enquanto, nos Estados Unidos e no Canadá, as taxas são de, respectivamente, 64% e 80%.¹⁷

No Brasil, ainda não é possível determinar a taxa de elucidação de homicídios, uma vez que não existe um sistema de indicadores que permita mensurar o desempenho da investigação criminal. Segundo levantamento feito pelo Conselho Nacional do Ministério Público, apenas 8% dos homicídios ocorridos em 2012 tiveram seus inquéritos policiais concluídos, apontando a autoria do crime.

De forma geral, nos bairros pobres com grande número de homicídios, as delegacias de polícia (quando existem) funcionam em condições precárias. Elas não possuem efetivo policial suficiente para investigar os crimes, tampouco dispõem de viaturas e instalações adequadas. Os investigadores dificilmente contam com apoio financeiro para desenvolver as atividades de busca de informações. Nesse cenário, os inquéritos de homicídios concluídos e enviados ao Ministério Público são aqueles cujos agressores foram identificados e capturados em flagrante pela população ou pelos policiais militares.

Além da falta de policiais, a precariedade das perícias também afeta a capacidade de os investigadores juntarem aos processos provas técnicas mais robustas e bem aceitas nos tribunais. Assim, as investigações, quando ocorrem, baseiam-se fundamentalmente nos depoimentos de testemunhas. Um empecilho adicional é a dificuldade em obter os depoimentos mesmo nos casos com muitas testemunhas. Assim, mesmo nos casos em que foi possível identificar o agressor, a produção de provas testemunhais e técnicas é uma raridade.

Isso acontece por dois motivos. Primeiro, muitos crimes estão relacionados a atuação de gangues ou ao tráfico de drogas. A certeza de não poder contar com a proteção da polícia faz com que as testemunhas se calem. Segundo, a falta de confiança nas polícias, por causa do histórico de violências ou extorsões, torna a busca de informações mais difícil ainda.

De forma geral, o treinamento dos investigadores é bastante precário. O currículo das Academias de Polícia não contempla satisfatoriamente os conhecimentos

17. Dados retirados do Sourcebook of Criminal Justice Statistics (EUA); Police Crime Statistics (Alemanha); White Paper on Crime (Japão); Crime in England and Wales (Inglaterra) e Canadian Homicide Survey (Canadá).

necessários à investigação criminal. São raros os cursos específicos sobre perícia e técnicas de interrogatório, bem como há poucos incentivos institucionais para o aperfeiçoamento dos investigadores. Assim, o conhecimento relacionado à investigação de homicídios é transmitido aos novatos quase que exclusivamente pelos policiais mais experientes.

A articulação entre os diferentes profissionais envolvidos na investigação é pequena. Em geral, investigadores, peritos, delegados e promotores não articulam e coordenam suas ações, de forma que diferentes atores sobrepõem seus relatos e interpretações sobre o crime e seus autores. Frequentemente, mesmo nos casos em que é possível determinar a autoria do crime, o processo criminal não resulta em prisão, seja por falta de provas, seja por diferentes interpretações de delegados e promotores, seja ainda porque o agressor fugiu.

Não obstante, há boas iniciativas de reestruturação da investigação de homicídios no Brasil. Visando aumentar a rapidez, a integração e a coordenação dos trabalhos de investigação, alguns estados (como SP, RJ, PE, MG e ES) criaram delegacias especializadas em investigação de homicídios. Em geral, essas delegacias contam com maiores efetivos, destinados especificamente às atividades relacionadas à elucidação de homicídios.

Tais efetivos são divididos em equipes que atuam em áreas específicas. Em algumas dessas delegacias, as equipes encarregadas de investigar o local do crime contam com a participação de peritos.

Os relatos sugerem que o desempenho dessas delegacias especializadas em homicídios é bem superior ao das delegacias generalistas. Isso ocorre porque as investigações se iniciam com maior rapidez, há policiais suficientes para coletar informações perante a população e a coleta de evidências é feita conjuntamente com os outros trabalhos de investigação.

Uma das unidades mais antigas especializada em investigar homicídios é a Divisão de Homicídios e Proteção da Pessoa (DHPP), da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Na década de 2000, as equipes de investigação de homicídios foram reorganizadas.

Essas equipes, formadas por 2 delegados, 2 escrivães e mais de 10 agentes investigadores, ficam encarregadas de áreas específicas da cidade de São Paulo e contam com a participação de peritos. Tais medidas resultaram na diminuição do tempo de início das investigações, em maior integração entre policiais e peritos e em uma melhor divisão de tarefas. As pesquisas mostram que essa reorganização melhorou muito os níveis de elucidação de homicídios.¹⁸

18. COSTA, Arthur T. M. (2014, p. 164-172).

3.2.2 Política de Prevenção

De forma geral, os homicídios são um fenômeno espacialmente concentrado.

Segundo o Atlas da Violência, em 2015, apenas 111 municípios (o que corresponde a 2,0% do total de municípios, ou 19,2% da população brasileira) responderam por metade dos homicídios no Brasil, ao passo que 10% dos municípios (557) concentraram 76,5% do total de mortes no país.

A concentração espacial dos homicídios evidencia um fenômeno de violência urbana, concentrada em comunidades pobres, com precária infraestrutura urbana e baixa oferta de oportunidades. Nesses lugares, a falta de professores nas escolas e de médicos nas unidades de saúde ocorre com maior frequência, bem como a disponibilidade de equipamentos de lazer e cultura é pequena. Também nesses lugares, as relações dos policiais com os moradores são mais tensas, marcadas por incidentes de arbitrariedade e violência.

Não faltam bons exemplos de programas de prevenção de violência e de inserção de jovens, embora muitos ainda precisem ser mais bem avaliados. O maior desafio destes programas é a formação e coordenação de uma rede de políticas sociais de prevenção de violências, que depende da capacidade de governança desta rede.

A formação de uma rede de políticas sociais de prevenção implica a ideia de que os vários atores (públicos e privados), encarregados de implantar essas políticas, agirão de forma coordenada.

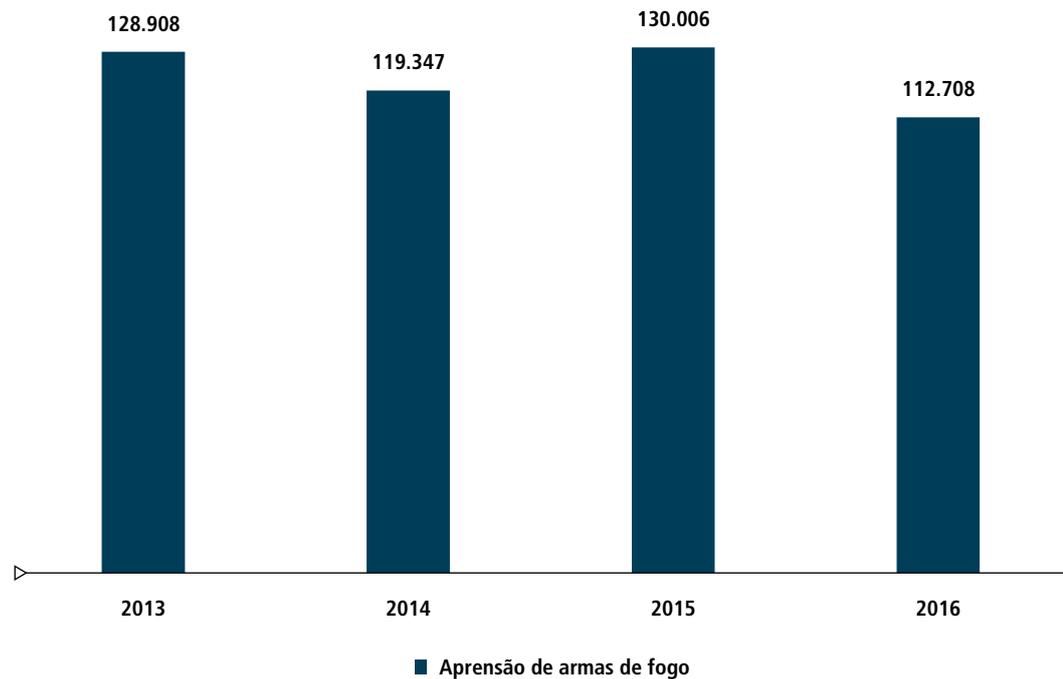
No caso das políticas de prevenção de homicídios espera-se um certo grau de redundância, ou seja, espera-se que, nos bairros mais afetados, existam vários projetos e programas voltados para os grupos e situações de risco.

Fazer com que diferentes atores (públicos ou privados) implantem seus programas de prevenção nas mesmas áreas consideradas prioritárias requer uma boa capacidade de governança. Ou seja, o principal problema não é a falta de programas de prevenção de violências, mas sim sua baixa coordenação e articulação.

3.2.3 Controle de armas de fogo

Conforme relatado, mais de 70% dos homicídios no Brasil são cometidos com a utilização de armas de fogo. Um grande número de outros crimes violentos também tem na arma de fogo seu principal vetor de perpetração.

O controle da informação sobre armas apreendidas permitiria a elaboração de estudos de origem e fluxo de armas e a construção de inteligência sobre o mercado ilegal e os desvios indesejados.

Gráfico 11 – Apreensão de armas de fogo – Brasil, números absolutos

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2014 – 2017).

Outro ponto importante é a segurança dos locais de guarda de armas, tanto públicos quanto privados. Fóruns criminais e outros locais de guarda de provas de armas utilizadas em crimes são alvos de ataques criminosos, fazendo com que a cadeia de custódia de armas apreendidas seja um ponto fundamental da política de segurança pública.

Ataques a empresas privadas de segurança também começam a despontar como uma modalidade de crimes vultosos. Embora não haja dados sistematizados sobre esse crime, é sabido que, em um período de dez meses entre 2015 e 2016, quatro mil armas foram roubadas ou furtadas de empresas de segurança privada no país (FBSP, 2016).

A tendência de redução no número de armas apreendidas pelas polícias indica que é urgente o investimento em inteligência e investigação do comércio ilegal de armas, o que pode trazer resultados rápidos. Se o controle das fronteiras para o controle da entrada de armas é importante, há um imenso potencial para o combate efetivo ao comércio ilegal de armas nas grandes cidades, onde estão os maiores mercados.

3.2.4 Governança

Apesar da gravidade do tema, até hoje os governos federais não conseguiram elaborar e implementar planos nacionais de segurança pública¹⁹. Em parte, essas dificuldades refletem a confusão dos governos a respeito do papel da União na área de segurança pública.

É muito reduzida a capacidade da União de implementar sozinha uma política pública de segurança. Essa constatação é especialmente verdadeira com relação aos homicídios, uma vez que esses crimes resultam de questões específicas de cada estado e município da federação. Tendo em vista ser um problema local, os governos federais historicamente têm-se eximido de exercer algum tipo de protagonismo em relação ao tema.

Entretanto, cabe à União coordenar e alinhar as políticas de segurança e induzir a adoção de boas práticas através do financiamento de ações, do assessoramento técnico, da capacitação e da difusão de informações e análises. Para enfrentar o homicídio em todas as suas dimensões, são necessárias ações de diversos atores, vinculados a diferentes campos de atuação, tais como segurança pública, sistema de justiça e áreas sociais.

As intervenções de um plano nacional de segurança pública devem dialogar com as características locais dos homicídios e com as peculiaridades de cada território, sendo sua abrangência nacional, federal, estadual, distrital, municipal e local, com metas que devem ser construídas, pactuadas e acompanhadas.

3.3 A necessidade de criação e efetivo funcionamento de um sistema unificado de segurança pública

No Brasil, a União tem exercido o papel de indução de cooperação entre os atores envolvidos em diversas áreas de políticas públicas. Há exemplos na área de Saúde (SUS), Previdência Social (SUAS) e educação (FUNDEF e FUNDEB).

Diferentemente dessas áreas, a Segurança Pública não contava com um marco regulatório capaz de fomentar a cooperação entres os entes federativos (União, Estados e Municípios) e entre os poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). Não existia algo parecido com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a Lei do Sistema Único de Saúde (SUS) e a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

19. A Lei 13.675/2018 estabelece em seu artigo 22 a criação de um Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social pela União. No parágrafo 5º, a Lei estabelece que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem criar planos de próprios até dois anos da publicação do plano nacional.

Assim, temas como financiamento; sistema de informações; formação e treinamento; participação social; e controle da atividade policial seguem sem regulamentação.

Em 2018, foi sancionada a Lei 13.675/18 que estabelece o Sistema Único de Segurança Pública. A despeito da importância do tema, o projeto de lei deixa de lado algumas questões fundamentais para a estruturação da segurança pública no Brasil, como o papel da União, estados e municípios na segurança pública; o sistema de financiamento da segurança pública e a articulação entre as polícias e o ministério público.

A Lei estabelece que estados e municípios devem elaborar seus planos de segurança pública e podem receber recursos dos fundos de segurança. No entanto, o projeto não estabelece qual a função de cada unidade da Federação e quais os tipos de projetos de segurança que cada ente federativo pode propor para receber recursos dos fundos.

Um dos fenômenos mais marcantes das últimas décadas foi o aumento da participação dos municípios na segurança pública. Entre 2000 e 2015, verificou-se o crescimento de 327% nos gastos com segurança pública, que saltaram de cerca de R\$ 1,1 bilhões para R\$ 4,5 bilhões. Entretanto, a participação municipal varia significativamente de acordo com o estado. Em 2016, mais da metade dos municípios de alguns estados realizou despesas na área. Foi o caso de Santa Catarina (84%), Goiás (77%) e Minas Gerais (68%). Em outros, como Rio Grande do Norte (5%), Paraíba (5%) e Amapá (6%) o percentual é baixo.

Apesar do papel relevante que os municípios desempenham na área de segurança pública, a Constituição Federal de 1988 não definiu claramente as atribuições municipais. Ela apenas estabeleceu que os municípios “[...] poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Em função da falta de definição, o que se verifica, na prática, é uma disputa para ampliação do mandato, organização e atribuições das guardas municipais. De forma geral, as associações de policiais tentam impedir o “alargamento” das municipais, ao passo que os guardas reivindicam o status policial.

Uma vez definido o papel dos municípios, é necessário estabelecer os critérios de financiamento da área de segurança pública e definir quais subfunções orçamentárias são exclusivas e concorrentes dos entes federados.

É necessário regulamentar e colocar em funcionamento o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), definindo o papel a ser exercido por cada ente federado e estabelecendo a liderança do governo federal como indutor e coordenador das ações de segurança.

3.4 A necessidade de (re)estruturação do Ministério da Segurança Pública

Nas últimas décadas, vários países fortaleceram a capacidade dos governos centrais de coordenar e induzir políticas de segurança pública. Cumpre ressaltar que o fortalecimento dos governos federais não implicou na nacionalização do tema ou na diminuição das competências dos estados-membros e municípios. Tratou-se do aumento da capacidade de governança sobre a área de segurança pública.

Nos EUA, onde as policiais são majoritariamente municipais, foram criados, diversos órgãos federais, encarregados de coordenar e induzir políticas sobre temas relacionados à segurança pública. Foi o caso do Instituto Nacional de Justiça (1968), destinado ao fomento de pesquisas científica, da Agência Nacional sobre Delinquência Juvenil (1974); do Escritório de Estatísticas Judiciais (1979); do Órgão Federal para Apoio a Vítimas de Crimes (1988); da Agência Federal, para induzir a inovação em estratégias de policiamento e gestão das polícias (1994); uma Agência Nacional de Violência Contra a Mulher (1995); uma Agência Federal voltada para Crimes Sexuais (2006) e do Departamento de Segurança Interna (2002), para controle de fronteiras e imigração (KOPITKKE, 2017).

No Reino Unido, foram criados o Conselho Nacional de Polícias (1996), destinado a melhorar a gestão do policiamento, a Ouvidoria Nacional das Polícias (2004), para receber todas as denúncias de violência, o *College of Policing* (2012), voltado para estabelecer critérios de formação dos policiais, o órgão nacional de Monitoramento da Remuneração dos Policiais (2017) e a Agência Nacional de Prisões e Condições (2017), voltada para qualificar os serviços de ressocialização prisional. Todos esses órgãos contam com pessoal e recursos financeiros próprios para desenvolver suas atividades (KOPITKKE, 2017).

No Brasil, até recentemente, todas essas atividades estavam a cargo da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que contava com pouco mais de 50 funcionários em 2017. Tal fragilidade institucional não só tem comprometido significativamente os avanços de temas relevantes, como também a capacidade do governo federal de induzir e coordenar políticas de segurança pública. Apesar da criação do Ministério da Segurança Pública, em março de 2018, a estrutura existente permaneceu quase a mesma.

Outro campo que merece melhor gerenciamento pelo governo federal é a formação das forças policiais.

Em regra, o ensino policial tem sido descrito como defasado da realidade das ruas, formal e bacharelesco no caso das academias de polícia e incapaz de habilitar os policiais adequadamente.

Além das críticas à formação do policial, existem também expectativas de que a formação policial possa avançar na integração entre as polícias, ajudar a melhorar a gestão das organizações policiais e ser capaz de criar doutrinas específicas para os diferentes tipos de policiamento.

Dessa forma, é necessário criar uma instituição que oriente a formação dos servidores na área de segurança, por exemplo, com o estabelecimento de currículos mínimos e avaliação dos cursos de formação já existentes.

Portanto, não basta criar um Ministério dedicado ao tema, é necessário ampliar sua estrutura para dar conta dos inúmeros desafios da área de segurança pública.

3.5 A necessidade de reestruturação dos fundos de segurança e da criação de critérios classificatórios para as despesas em segurança pública

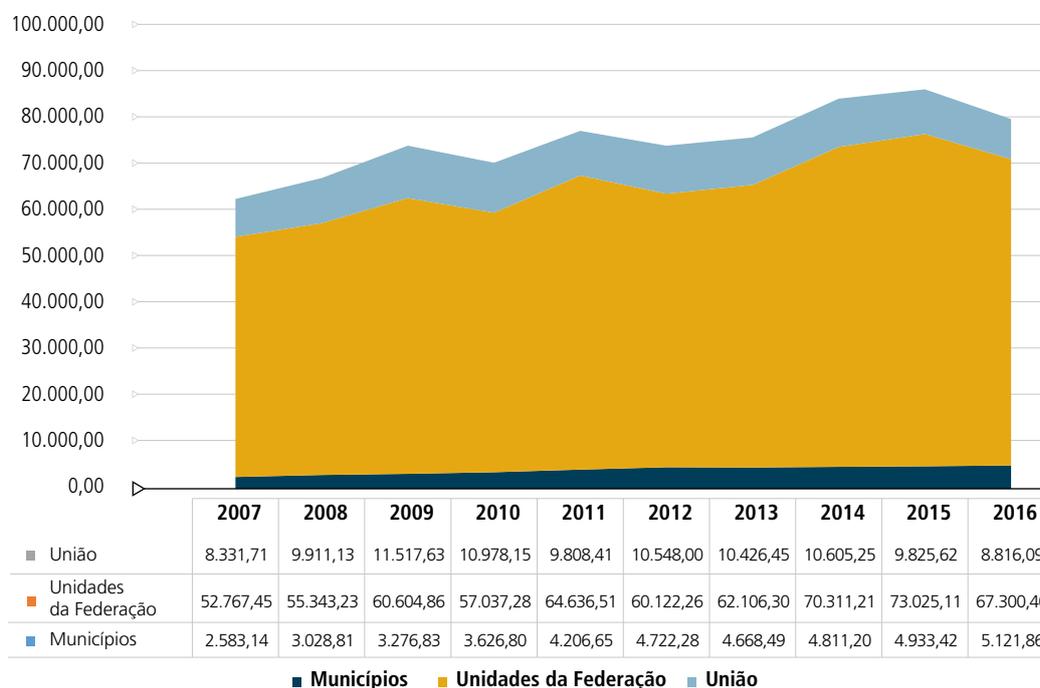
Nos últimos anos, verificou-se um aumento considerável das despesas governamentais com segurança pública. Entre 2007 e 2016, as despesas saltaram de R\$ 63,7 para 81,2 bilhões, representando aumento de 27,6% acima da inflação.

Todos os três entes federativos aumentaram seus gastos com a função segurança pública, em termos reais. Em 2007, os estados respondiam pela maior parte dos gastos com segurança pública (82,9%). Em 2016, os estados seguiam arcando com 82,8% das despesas, seguidos pela União (10,9%) e municípios (6,3%).

Em 2016, os gastos em segurança pública no Brasil representavam 1,30% do PIB, percentual próximo à média dos países da OCDE, que despendem cerca de 1,6% do PIB.

Gráfico 12 – Despesas realizadas com a função Segurança Pública, por ente federativo, 2007-2016

(em milhões de reais constantes de 2016)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2009 - 2017

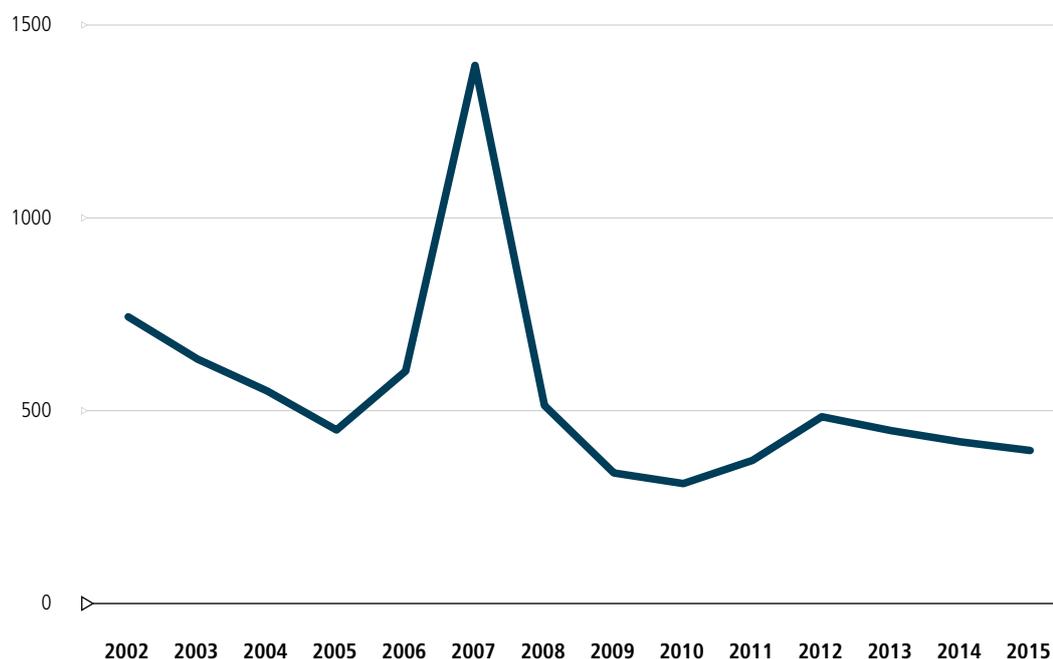
Apesar do aumento dos gastos, os indicadores de violência e criminalidade continuam muito elevados e, de modo geral, crescentes.

Parte dos recursos executados pelos municípios e estados é originária de repasses federais, por meio do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)²⁰ e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

A estrutura do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), bem como do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), dificulta a governança, em função da falta de previsibilidade dos aportes de recursos, da ausência de padronização da classificação orçamentária e da ausência de condicionalidades para o recebimento de recursos por parte das demais unidades da federação.

20. PERES (2016, p. 77).

Gráfico 13 – Fundo Nacional de Segurança Pública em valores de 2015 (IPCA)
– em R\$ Milhões



Fonte: Peres (2016).

A imprevisibilidade na liberação de recursos para os fundos e a tendência de queda nos valores gera discontinuidades nas políticas de segurança. Desde sua criação, o montante dos recursos alocados no Fundo Nacional de Segurança Pública tem variado bastante. O auge dos recursos do FNSP ocorreu em 2007, quando R\$ 1,3 bilhão foi disponibilizado. Nos anos mais recentes, o Fundo foi sendo paulatinamente esvaziado, atingindo o valor de R\$ 377 milhões em 2015, uma redução de 48% em relação aos R\$ 724 milhões, alocados em 2002.²¹

É preciso conferir previsibilidade ao aporte de recursos aos fundos de segurança, bem como à liberação dos recursos dos fundos a estados e municípios. Dessa forma, os entes subnacionais podem estruturar e implementar planos de segurança com esses recursos.

Também é importante aumentar o volume de recursos dos Fundos para que o governo federal tenha poder de indução. Esse poder será tão maior quanto maior for a importância dos recursos da União para as ações de segurança pública de estados e municípios.

A Medida Provisória 841, assinada em 11 de junho de 2018 (MP 841/2018), prevê a destinação de recursos da exploração de loterias, o que deve ampliar o volume de recursos dos fundos de segurança pública.

21. Valores corrigidos pelo IPCA (2015).

A MP 841/2018 também prevê a criação de fundos de segurança estaduais, que receberão, a título de transferência obrigatória, metade dos recursos oriundos de loterias, com o objetivo de conferir maior previsibilidade nos repasses do Fundo Nacional aos entes Federativos.

A capacidade de induzir políticas na área de segurança tem sido pouco utilizada. Diferente de outras áreas como Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia, a União não aplica condicionalidades aos convênios. Assim, recursos são repassados para apoiar ações sem que se exija a contrapartida de diagnósticos e planos de segurança estaduais que justifiquem e orientem as ações apoiadas. Além disso, os convênios são renovados sem que se exija avaliações robustas das políticas adotadas.

Os recursos têm sido utilizados, majoritariamente, sem que exista uma política previamente elaborada para articular as ações financiadas. Em 2007, 86% do total de recursos repassados pela União aos estados e municípios destinaram-se à compra de equipamentos, viaturas, armamentos, material de comunicações, bem como construção de prédios. Somente 3% dos recursos foram utilizados no treinamento e formação dos policiais e apenas 7% foram aplicados na implantação de projetos inovadores, como policiamento comunitário, centros integrados de segurança e cidadania, ouvidorias de polícia, sistemas de informações criminais (COSTA; GROSSI, 2005).

É necessário criar condicionalidades e contrapartidas à liberação de recursos dos fundos a estados e municípios, exigindo-se planejamento estratégico para o setor, prestação de contas dos valores e avaliação das políticas implementadas.

De acordo com o texto da MP 841/2018, os fundos estaduais devem seguir as regras de destinação de recursos do FNSP para políticas de segurança pública, ficando vedados os gastos com pessoal e com unidades destinadas exclusivamente a atividades administrativas.

A Medida Provisória também prevê, em seu artigo 12º, que o Ministério Extraordinário de Segurança Pública regulamentará a periodicidade, a estrutura e o conteúdo mínimo da prestação de contas pelos estados e pelo Distrito Federal, bem como os critérios para a mensuração da eficácia da utilização dos recursos.

Essa medida busca solucionar os problemas de falta de avaliação e de prestação de contas do dinheiro empenhado.

Há problemas também na classificação orçamentária desses gastos. O modelo de repasses hoje utilizado pelo FNSP implica a realização de convênios entre o Ministério da Justiça e os entes federados. Entretanto, a ausência de regras de contabilização dos gastos em segurança, permite que estados e municípios classifiquem seus gastos de maneiras diferentes.

Assim, por exemplo, gastos com escolas e hospitais administrados pelas polícias podem ser classificados tanto como gastos em segurança quanto como gastos em educação ou saúde. O mesmo acontece com o pagamento dos gastos previdenciários, o que acaba por enfraquecer a coordenação e gerar ineficiência, além de dificultar a prestação de contas.

A evidenciação do tipo de gasto que um município ou estado realiza, no âmbito da função segurança pública e suas subfunções, pode ajudar a compreender as escolhas de políticas públicas nos entes subnacionais. Nesse sentido, a uniformização dos dados de gastos com segurança permitirá comparar as escolhas de diversos estados e municípios e avaliar quais escolhas e programas apresentam resultados de maior efeito e impacto. Com isso, será possível orientar os entes subnacionais a fazer as escolhas que gerem maior benefício à população com o uso dos recursos dos fundos.

Assim, é necessário definir que tipos de despesa podem ser considerados como gasto em Segurança Pública. Isso porque, no âmbito da esfera local, existem diferentes tipos de despesa com impacto positivo para a prevenção da violência nas cidades e que não são contabilizadas de forma a permitir sua evidenciação, como por exemplo a iluminação pública, a manutenção adequada de espaços urbanos e outras ações que tornam o espaço urbano mais humanizado, acolhedor e, por consequência, reduzem a sensação de insegurança da população (FBSP 2017c).

É preciso detalhar os gastos com policiamento, sejam referentes à Polícia Civil e Militar nos estados, sejam referentes às Guardas Civis nos municípios. Isso permitirá identificar facilmente a quantidade de pessoas, a localização dos contingentes e o volume de gastos com salários, aposentadorias e benefícios. Com essas informações é possível referenciar territorialmente como e onde se gasta em cada unidade da federação.

3.6 A necessidade de criação do Instituto Nacional de Estudos sobre Segurança Pública – Inesp

O diagnóstico da situação da segurança no Brasil precisa ir além do levantamento de indicadores de crime e violência e do valor global do gasto público nesta área. É preciso avançar no conhecimento da estrutura institucional da segurança pública brasileira.

Ressalte-se a grande dificuldade em manter séries históricas sobre dados de efetivos das forças de segurança pública, em conhecer o nível de capacitação dos profissionais em cada área de conhecimento e a quantidade e estrutura dos centros de análise criminal nos estados.

A produção de conhecimento sobre os recursos humanos e materiais existentes é fundamental para que se possam construir planejamentos consistentes e exequíveis.

Outro aspecto preocupante é a ausência de séries históricas de informações sobre aspectos da segurança privada, tais como efetivo de vigilantes, quantidades de empresas por tipo de atividade e ocorrências relacionadas a suas armas de fogo (novas armas registradas, estoque de armas ativas e ocorrências de furto, roubo e perda de armas dessas empresas). Tais informações são fundamentais para que o governo federal possa controlar a atividade.

A gestão da informação em segurança pública tem sido um dos maiores desafios do governo federal. Em função disso, foi criado em 1997 o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (Infoseg), cujo objetivo era sistematizar, no âmbito nacional, informações sobre as pessoas, veículos e armas. Em 2004, o Infoseg foi reformulado, com vistas a poder ser alimentado por uma ampla rede de organizações e poder ser acessado por diferentes tipos de profissionais (policiais, agentes de trânsito, fiscais e auditores).

Entretanto, a necessidade de formular políticas públicas na área de segurança fez com que os gestores federais percebessem que era preciso criar um sistema mais abrangente que o Infoseg. Em 2012, foi criado o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), cujo objetivo era sistematizar e tratar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com segurança pública, sistema prisional e execução penal, enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas.

Nos últimos 20 anos, foram gastos mais de R\$ 100 milhões para implantar os dois sistemas (FIGUEIREDO, 2017). Entretanto, apesar dos esforços, o Brasil segue sem sistemas de informações de segurança pública estruturados, com dados confiáveis e capazes de orientar as políticas públicas de segurança. O país tampouco dispõe de um órgão capaz de tratar as informações e analisar os dados.

A falta de sistemas de dados e de um órgão capaz de tratá-los adequadamente tem sido um dos principais entraves à implantação de políticas públicas de segurança.

Diferente das áreas de saúde, com o DATASUS, e de educação, com o Inep, a segurança pública não conta com um órgão responsável por produzir e sistematizar informações, a fim de orientar as políticas públicas.

É necessário criar um órgão de assessoramento técnico especializado. Sem isso, iniciativas promissoras tendem a fracassar, colocando em descrédito a ideia de inovação em segurança pública. Assim, os estados continuam ressentindo-se da falta

de capacidade para identificar problemas e formular projetos voltados para resolvê-los. Também há enorme dificuldade para construir indicadores e estabelecer metas de acompanhamento.

Nos raros casos em que os projetos inovadores são avaliados, a metodologia utilizada é precária. Via de regra, as avaliações são feitas a partir da simples comparação das taxas criminais antes e depois da implantação dos projetos. Como não há controle sobre a validade interna das avaliações, os projetos não podem ser aperfeiçoados e replicados em outros estados.

Em resumo, não basta que o governo federal financie a compra de armamento, viaturas e equipamentos dos estados. Cabe ao governo federal induzir reformas e apoiar a inovação em segurança pública. Para isso, é necessária a criação de um órgão ou departamento específico para assessoria técnica aos estados.

4 RECOMENDAÇÕES PARA SEGURANÇA PÚBLICA NO ÂMBITO FEDERAL

As propostas elencadas nesta seção delineiam um planejamento estratégico para o setor de segurança, liderado pelo governo federal, que passaria a ter capacidades institucionais para lidar com os grandes desafios apresentados.

4.1 Elaborar um plano nacional de segurança pública

Formular e implementar um plano nacional de segurança pública, que contemple as seguintes dimensões:

- No primeiro momento, com ações focalizadas nos 121 municípios que concentraram, em 2016, cerca de 50% do total de homicídios do país.
- Desenvolvimento de estratégias de enfrentamento da violência, que incidam nas seis macrocausas mapeadas pelo diagnóstico: gangues e drogas; violência patrimonial; violência interpessoal; violência doméstica; escassez de presença do Estado; e conflitos entre sociedade civil e a polícia.
- Criação de delegacias especializadas em homicídios, com a qualificação dos agentes em técnicas de investigação, como técnicas de interrogatório e levantamento e preservação de provas periciais.
- Fortalecimento dos laboratórios periciais e formação de peritos, para compor as delegacias especializadas.
- Fixação de protocolos comuns de ação entre as instituições do sistema de segurança e justiça criminal.
- Priorização de ações de prevenção, focadas nos grupos vulneráveis e nos circuitos em que a violência já esteja presente e possa ser mitigada/eliminada – em especial jovens, na faixa etária entre 12 e 24 anos e de cor/raça negra (pretos e pardos), grupo que concentra o maior número e as maiores taxas de mortes violentas no Brasil.
- Criação e fortalecimento de conselhos comunitários de segurança, a fim de estabelecer esferas de participação social.

- Fixação de metas comuns entre as polícias estaduais que ainda não as possuem para cada tipo de ocorrência letal.
- Revisão infraconstitucional e administrativa de normas e protocolos conjuntos (a exemplo do NOB Saúde, com regras para escalas, alocação de efetivo e de equipes integradas, focalização, especialização, revisão dos Programas de Proteção a Testemunhas, entre outros).
- Revisão dos mecanismos e sistemas para controle de armas e explosivos do Governo Federal (integração SINARM e SIGMA, agilização das autorizações para compra de produtos controlados como coletes balísticos, entre outros).
- Contratação de Apólice de Seguro de Vida para os Policiais Cíveis e Militares, vinculada ao risco e à exposição à violência.

4.2 Estimular os estados a aproveitarem as boas práticas

Os resultados das ações de segurança pública diferem de acordo com os estados. Absorver as boas práticas de gestão e ações de segurança dos estados com melhor desempenho é um dos caminhos mais seguros e rápidos para a obtenção de resultados positivos.

4.3 Regulamentar, implementar e aperfeiçoar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

Conforme apresentado, o Governo Federal vem tentando implementar sem sucesso um Sistema Único de Segurança Pública desde o início dos anos 2000, sem sucesso.

Em 2018, com a Lei 13.675/2018, a estrutura do SUSP passa a fazer parte do arcabouço legal brasileiro. No entanto, não basta apenas aprovar a lei. É necessário regulamentá-la, para garantir a efetiva execução da governança e das políticas que ela propõe.

Entre as regulamentações necessárias, é necessário indicar as fontes de financiamento do sistema. A única indicação na Lei, no artigo 17, afirma que um regulamento disciplinará os critérios de aplicação dos fundos públicos de segurança, deixando essa importante questão em aberto. Em 11 de junho de 2018 foi editada uma Medida Provisória que dispõe sobre o FNSP e sobre a destinação a esse fundo de parte da arrecadação com loterias.

Da mesma forma, no artigo 22, a lei atribui à União a responsabilidade de formular um Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e aos estados e municípios a função de elaborar planos próprios, baseados no Plano Nacional, restringindo o recebimento de recursos federais àqueles que não o fizerem em dois anos.

Outra questão não abordada na legislação aprovada é o papel de cada ente federativo na segurança pública, principalmente o papel dos municípios, não detalhado na Constituição Federal. Apesar de indicar que os municípios devem criar planos de segurança próprios alinhados ao plano nacional, além de conselhos de segurança pública e defesa social, o PL falha em não definir quais subfunções orçamentárias são exclusivas e concorrentes dos entes federados.

Assim, é necessário providenciar os regulamentos necessários para o efetivo funcionamento das propostas que constam do projeto de lei de criação do SUSP e fazer os aperfeiçoamentos que forem necessários na lei.

4.4 Reestruturar e ampliar o escopo de atuação do Ministério de Segurança Pública

Reestruturar o Ministério de Segurança Pública, de modo que tenha capacidade para:

- **Promover a melhoria da gestão das polícias e da perícia.** A atuação deve contemplar o apoio à gestão de polícias; o apoio às polícias judiciárias e à perícia; a criação e acompanhamento de estratégias de valorização dos profissionais de segurança; e a coordenação do controle de armas e produtos sensíveis.
- **Atuar na melhoria da gestão penitenciária e na formulação de políticas de apoio ao preso.** A atuação deve contemplar a elaboração e o acompanhamento de políticas penitenciárias; a gestão do Sistema Penitenciário Nacional e a elaboração de políticas específicas voltadas para a delinquência juvenil.
- **Coordenar e articular as diversas políticas existentes no âmbito federal, voltadas para a prevenção de violências e proteção de grupos vulneráveis.** Entre as atribuições, deve-se destacar a elaboração e acompanhamento de plano para redução de violência contra as mulheres; elaboração e acompanhamento de políticas para prevenção de homicídios; e elaboração e coordenação de ações de apoio aos egressos do sistema penitenciário e socioeducativo.

Adicionalmente é importante:

- **Transferir para o ministério a gestão da Defesa Civil, atualmente abrigada no Ministério da Integração Nacional, na Secretaria Nacional de Defesa Civil.** Essa separação da área de segurança pública contraria a tradição da maioria dos estados brasileiros que mantêm a Defesa Civil vinculadas à área de segurança pública. Assim, sua incorporação à nova estrutura ministerial, além de atender à tradição brasileira, também permitiria a otimização dos gastos em defesa civil, uma vez que, frequentemente, os recursos destinam-se aos órgãos de segurança pública.
- **Criar uma Corregedoria Nacional de Segurança Pública para coordenar os esforços das corregedorias e ouvidorias de polícias estaduais para o controle da atividade policial.** A Corregedoria Nacional também deveria articular as ações dos órgãos do Executivo (Federal e Estadual) com os esforços do Ministério Público para a realização do controle externo da atividade policial.
- **Criar uma Escola Nacional de Estudos em Segurança Pública para estabelecer parâmetros e diretrizes mínimas para a formação, aperfeiçoamento e profissionalização dos profissionais de segurança pública no Brasil.** A criação de uma matriz curricular nacional está prevista no âmbito do Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional (Sievap), no projeto de lei do SUSP.

A escola poderia absorver essa competência, além de atuar na avaliação da formação nas academias de polícia estaduais e nacional, com divulgação dos resultados comparados, o que permitiria que os entes federativos aprendessem com as boas experiências das academias de polícia mais bem avaliadas.

4.5 Reestruturar o FNSP e o Funpen

Conferir maior previsibilidade no aporte de recursos ao Fundo Nacional de Segurança Pública e ao Fundo Penitenciário Nacional e conferir maior previsibilidade na liberação de recursos dos fundos aos usuários.

Condicionar a liberação de recursos dos fundos a estados e municípios à elaboração de planos de segurança pública. Essa medida está prevista no artigo 9º da MP 841/2018.

Condicionar a continuidade de liberação dos recursos à prestação de contas do uso dos recursos e à avaliação de impacto das políticas implementadas. O artigo 12º da MP 841/2018 prevê que o Ministério Extraordinário de Segurança Pública regulamentará a prestação de contas e a avaliação de impacto do uso dos recursos.

É necessário também criar condicionantes e contrapartidas para o aporte de recursos e para a liberação de recursos do Funpen a estados e municípios, dado que este fundo não está contemplado na MP 841/2018.

4.6 Redefinir os critérios classificatórios das despesas em segurança pública

Elaborar um Demonstrativo de Gasto Anual em Segurança Pública, que possa ser discutido nos âmbitos nacional, estadual e municipal com proposta de padronização municipal e estadual. Para que o demonstrativo possa ser desenvolvido de forma a permitir uma análise detalhada e comparada de gastos, é preciso redefinir os critérios classificatórios das despesas em segurança pública.

Entre as relações de despesa importantes, e que podem passar a integrar relatórios específicos ou mesmo parte do Demonstrativo de Gasto Anual em Segurança Pública, estão:

- **Percentual da Despesa com Segurança Pública sobre a Receita Corrente Líquida.** Essa relação permite perceber, em cada localidade, se o gasto com segurança pública está crescendo em relação ao total de receitas, indicando a priorização ou não dessa função frente às demais.
- **Percentual da Despesa com a Subfunção Policiamento, capacitação e inteligência sobre o Total da Função Segurança.** Esse indicador permite destacar o peso da atividade de policiamento em relação a outras, como atividades administrativas e de defesa civil. Com isto pode-se perceber a dimensão do contingente policial no total de gastos, seja por uma questão quantitativa (número de policiais), seja pelo peso dos salários, seja pelo valor de contratos de terceirização (se for o caso).
- **Percentual da Despesa de Pessoal de Segurança Pública sobre a Despesa Total com Segurança Pública.** Esse percentual complementa as informações do indicador anterior, pois nos traz uma informação específica de despesa de pessoal.
- **Número de policiais, guardas-civis ou outros sobre a Despesa de Pessoal de Segurança Pública.** Este indicador também complementa as informações relativas aos itens anteriores.
- **Número de Inativos sobre Número de Ativos na Segurança Pública + Despesa com Pessoal Inativo sobre a Despesa com Pessoal Ativo na Segurança Pública + Despesa com Pessoal Inativo sobre a Receita Previdenciária relativa à Segurança Pública.** Esse conjunto de indicadores é importante para uma análise longitudinal sobre a sustentabilidade financeira dos gastos previdenciários, especificamente na Segurança Pública.

4.7 Criar o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa sobre Segurança Pública (Inesp)

A exemplo dos órgãos de saúde e educação, o Inesp deverá ser uma autarquia especial, para ter maior agilidade na realização e contratação de pesquisas. O Inesp será responsável pelas seguintes atividades:

- Organizar e manter a Plataforma Nacional de Informações e Estatísticas sobre segurança pública, persecução penal, criminalidade e prevenção da violência;
- Planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação sobre segurança pública e prevenção da violência, baseados em evidências científicas, visando ao estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades dessa área no país.
- Apoiar os estados, o Distrito Federal e os municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação sobre segurança pública e prevenção da violência;
- Desenvolver e implementar, na área de segurança pública, sistemas de informação e documentação, que abranjam estatísticas, avaliações das políticas públicas implementadas, metodologias em segurança pública e prevenção da violência, bem como de gestão das políticas públicas nessas áreas.
- Subsidiar a formulação de políticas na área de segurança pública e prevenção da violência, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação das dinâmicas criminais e de violência, assim como da estrutura e governança da segurança pública e prevenção da violência.
- Produzir, fomentar e difundir conhecimento baseado em evidência científica e em estudos e pesquisas aplicadas, sobre metodologias e projetos em segurança pública e prevenção da violência.
- Coordenar o processo de avaliação dos cursos de formação de profissionais da segurança pública e prevenção da violência, nas Academias Estaduais e Nacional de Polícia e Segurança Pública, em conformidade com a legislação vigente.
- Criar, em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a Classificação Nacional de Estatísticas em Segurança Pública, padronizando nacionalmente classificações, unidades de medida e categorias utilizadas no país.
- Promover a disseminação de informações, metodologias e avaliações sobre segurança pública e prevenção da violência, desenvolvidas no próprio Instituto ou em Universidades e centros de pesquisas privados, especializados em segurança pública.

- Articular-se com a Escola Nacional de Estudos em Segurança Pública (Enesp), para induzir a formação de lideranças profissionais em segurança pública e prevenção da violência em conhecimentos baseados em evidência científica.
- Articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral, com destaque para o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada) e o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).
- A Plataforma Nacional de Informações e Estatísticas sobre segurança pública, criminalidade e prevenção da violência compilará estudos e dados de diversas fontes e publicará, ao menos uma vez por ano, um informe estatístico sobre segurança pública no Brasil, que deverá ter, no mínimo, todas as estatísticas coletadas e armazenadas no Sinesp (Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas, instituído pela Lei 12.681, de 4 de julho de 2012).

REFERÊNCIAS

ALTINDAG, Duha T. Crime and international tourism. **Journal of Labor Research**, v. 35, n. 1, p. 1-14, 2014.

ALVAREZ, Marcos C; SALLA, Fernando; DIAS, Camila N. Das Comissões de Solidariedade ao Primeiro Comando da Capital em São Paulo. **Tempo Social**, v. 25, p. 61-82, 2013.

ANDRADE, L. T.; DINIZ, A. M. A. A reorganização espacial dos homicídios no Brasil e a tese da interiorização. **Revista Brasileira de Estudos da População**, v. 30, pp. 171-191, 2013.

BAYLEY, D. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. São Paulo: USP, 2001.

BRETAS, Marcos Luiz. **Ordem na cidade**: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

BUTELLI, Pedro Henrique. **Avaliação de impacto de políticas de segurança**: o caso das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em economia)—Fundação Getúlio Vargas, 2015.

CANCELLI, Elisabeth. **O mundo da violência**: a polícia da era Vargas. [S.l.: s.n.], 1993.

CASTELS, Manuel. **Fim de Milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **CPI - Sistema carcerário brasileiro**: relatório final. 2017. Disponível em <<http://livraria.camara.leg.br/cpi-sistema-carcerario-brasileiro-relatorio-final.html>>. Acesso em 19 de junho de 2018.

CERQUEIRA, D.; COELHO, D. Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde (versão preliminar). **Nota Técnica**, n. 11, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140327_notatecnicadiest11.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

CERQUEIRA, D. R. C et al. Análise dos custos e consequências da violência no Brasil. **Texto para discussão**, Brasília, nº 1284, 2007. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1824/1/TD_1284.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e consequências do crime no Brasil**. [S.l.]: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

CERQUEIRA, Daniel; MOURA, Rodrigo Leandro. O efeito das oportunidades no mercado de trabalho sobre as taxas de homicídios no Brasil. ENCONTRO ASSOCIAÇÃO

NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA. **Anais**. Florianópolis, 2015.

CERQUEIRA, Daniel; SOARES, Rodrigo R. The welfare cost of homicides in Brazil: accounting for heterogeneity in the willingness to pay for mortality reductions. **Health economics**, v. 25, n. 3, p. 259-276, 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Sondagem Especial 69**: segurança. Brasília: CNI, 2017a. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/sondesp-69-seguranca/>>. Acesso em: 8 jun. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Retratos da Sociedade Brasileira 38**: Segurança Pública. Brasília: CNI, 2017b. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/rsb-38-seguranca-publica/>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Growth, Competitiveness, employment: the challenges and ways forward into the 21st century. **Bulletin of the European Communities**, s. 6/93, 1993.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, 2005.

COSTA, Arthur T. M. Criação da Base de Indicadores sobre Investigação de Homicídios no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 2, p. 164-172, 2014.

DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. 2017. Disponível em <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>. Acesso em 19 de junho de 2018.

DIAS, Camila N. **PCC**: Hegemonia nas prisões e monopólio da violência. São Paulo: Saraiva, 2013.

DIAS, Camila N. Disciplina, controle social e punição: o entrecruzamento das redes de poder no espaço prisional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, p. 113-127, 2014.

DIX-CARNEIRO, Rafael, SOARES, Rodrigo; ULYSSEA, Gabriel. Local Labor Market Conditions and Crime: Evidence from the Brazilian Trade Liberalization. **IZA DP**, Bonn, n. 9638, 2016.

DUQUE, Valentina. Early-life conditions and child development: evidence from a violent conflict. **SSM-population health**, v. 3, p. 121-131, 2017.

ENGEL, Cíntia Liara et al. **Diagnóstico dos homicídios no Brasil**: subsídios para o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **O impacto econômico do roubo de cargas no Brasil**. 2017. Disponível em <<http://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/o-impacto-economico-do-roubo-de-cargas-no-brasil.htm>>. Acesso em 19 de junho de 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, ano 11, 2017. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf. Acesso em 19 de junho de 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. **Financiamento da segurança pública no Brasil**: aprendizados a partir dos casos do município de São Paulo e do estado do Ceará. [S.l.: s.n.], 2017b. (Nota Técnica).

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. Índice FBSP/Datafolha de Efetividade da Segurança Pública. 2017c. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/11/FBSP_Indice_FBSP_Datafolha_Efetividade_Seguranca_Publica_2017_Apresentacao.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

FIGUEIREDO, Isabel. A gestão de informações e o papel da Senasp. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n.11, 2017.

HAYES, Jasmeet P.; HAYES, Scott M.; MIKEDIS, Amanda M. Quantitative meta-analysis of neural activity in posttraumatic stress disorder. **Biology of mood & anxiety disorders**, v. 2, n. 1, p. 9, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP. **Atlas da Violência 2017**. 2017. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/atlas-da-violencia-2017/>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP. **Atlas da violência 2018 – Políticas públicas e retratos dos municípios brasileiros**. 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/8/munic>. Acesso em 19 de junho de 2018.

KOPTIKKE, Alberto. **A (In)Capacidade Institucional do Governo Federal na Segurança Pública**. IPEA: Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília, n.11, 2017.

LIMA, Renato Sérgio. Efetividade nas políticas de segurança pública: o que funciona segundo as boas práticas nacionais e internacionais. In: CERQUEIRA, Daniel et al. **Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública**. Brasília: IPEA; FBSP, 2017.

MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Indicadores nacionais de ciência, tecnologia inovação**. 2018. Disponível em < <http://www>.

mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/indicadores_consolidados/2_1_3.html>. Acesso em 11/06/2018.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Primeiro Boletim Quadrimestral sobre benefícios por incapacidade**. 2017. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/04/1º-boletim-quadrimestral.pdf>>. Acesso em 19 de junho de 2018.

MONTEIRO, Joana; ROCHA, Rudi. **Tráfico de drogas e desempenho escolar no Rio de Janeiro**. [S.l.: s.n.], 2013. (Nota Técnica).

MOYO, Busani; ZIRAMBA, Emmanuel. The impact of crime on inbound tourism to South Africa: an application of the bounds test. **African security review**, v. 22, n. 1, p. 4-18, 2013.

Nóbrega JR., José Maria. **A dinâmica dos homicídios no Nordeste e em Pernambuco. Dilemas**, v. 3, n. 10, p. 51-74, 2010.

OLIVEIRA, J. J. Roubo de carga cria 'taxa de emergência' no frete. **Valor econômico**, São Paulo, 22 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/5339241/roubo-de-carga-cria-taxa-de-emergencia-no-frete>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE - OMS. **Violence Info**. 2017. Disponível em: <http://apps.who.int/violence-info/>. Acesso em: 24 abr. 2018.

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS - OSF; LABORATÓRIO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA - LAV. **Protocolo de Bogotá**. 2015. Disponível em: <http://conferenciahomicidiosbogota2015.org/wp-content/uploads/2015/11/Calidad-de-datos-entregable-ESPA%E2%80%A2OL_SOLO_TXT.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

PERES, Ursula Dias. Desafios do financiamento das políticas públicas de segurança. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. v. 10, p. 77, 2016.

PERES, Ursula Dias et al. Segurança pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 132-153, 2014.

ROBACK, Jennifer. Wages, rents, and the quality of life. **Journal of political economy**, v. 90, n. 6, p. 1257-1278, 1982.

RODRIGUES, Rute et al. Os custos da violência para o sistema público de saúde no Brasil: informações disponíveis e possibilidades de estimação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 1, p. 29-36, 2009.

SAE – SECRETARIA ESPECIAL DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. **Relatório de conjuntura nº 4 – custo econômico da criminalidade no Brasil**. 2018. Disponível em <http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria_de_assuntos_estrategicos/

publicacoes-e-analise/relatorios-de-conjuntura/custos_economicos_criminalidade_brasil.pdf>. Acesso em 12/06/2018.

SÁ E SILVA, Fabio; DEBONI, Fabio. **Participação Social e Governança democrática na Segurança Pública: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. Texto para Discussão.** [S.l.]: IPEA, 2012.

SOARES, Rodrigo R. Mortality reductions, educational attainment, and fertility choice. **American Economic Review**, v. 95, n. 3, p. 580-601, 2005.

TONRY, M.; MORRIS, N. **Policimento Moderno.** São Paulo: SP, 2003.

LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2018

1. Segurança Jurídica e Governança: o problema e a agenda
2. Segurança Jurídica e Governança na Infraestrutura
3. Segurança Pública: a importância da governança
4. O Brasil na OCDE: um caminho natural
5. Saúde Suplementar: uma agenda para melhores resultados
6. Educação: a base para a competitividade
7. Ensino de Engenharia: fortalecimento e modernização
8. Financiamento Privado de Longo Prazo: uma agenda para fortalecer o mercado de debêntures
9. Licenciamento Ambiental: propostas para a modernização
10. Biodiversidade: as oportunidades do uso econômico e sustentável
11. Mudanças Climáticas: estratégias para a indústria
12. Economia Circular: o uso eficiente dos recursos
13. Segurança Hídrica: novo risco para a competitividade
14. Modernizar a Tributação Indireta para Garantir a Competitividade do Brasil
15. Tributação da Renda de Pessoas Jurídicas: o Brasil precisa se adaptar às novas regras globais
16. Tributação sobre a Importação e Exportação de Serviços: mudar para uma indústria competitiva
17. Tributação no Comércio Exterior: isonomia para a competitividade
18. Relações de trabalho: caminhos para continuar a avançar
19. Modernização Previdenciária e da Segurança e Saúde no Trabalho: ações para avançar
20. Privatização da Infraestrutura: o que falta fazer?
21. Sistema Portuário: avanços, problemas e agenda
22. Transporte Marítimo de Contêineres e a Competitividade das Exportações
23. Transporte Ferroviário: colocando a competitividade nos trilhos
24. Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional
25. Grandes Obras Paradas: como enfrentar o problema?

26. Energia Elétrica: custos e competitividade
27. Insumos Energéticos: custos e competitividade
28. Gás Natural: mercado e competitividade
29. Térmicas na Base: a escolha inevitável
30. Telecomunicações: modernização do marco institucional
31. Inovação: agenda de políticas
32. Indústria 4.0 e Digitalização da Economia
33. Compras Governamentais e Desenvolvimento Tecnológico:
a experiência internacional e propostas para o Brasil
34. Propriedade Intelectual: uma agenda para o desenvolvimento industrial
35. Governança do Comércio Exterior: aperfeiçoamento de
instituições e competências
36. Acordos Comerciais: as prioridades
37. Barreiras Comerciais e aos Investimentos: ações para abrir mercados
38. Investimentos Brasileiros no Exterior: superando os obstáculos
39. Defesa Comercial: agenda para um comércio justo
40. Financiamento e Garantias às Exportações:
mais eficácia no apoio ao exportador
41. Facilitação e Desburocratização do Comércio Exterior Brasileiro
42. Documentos Aduaneiros: comércio exterior sem amarras
43. Política Industrial Setorial: conceitos, critérios e importância (esse documento
será divulgado em um seminário específico dedicado ao tema)

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria de Políticas e Estratégia

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha
Diretor

Diretoria de Comunicação

Carlos Alberto Barreiros
Diretor

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato
Diretor

Diretoria CNI/SP

Carlos Alberto Pires
Diretor

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria de Políticas e Estratégia – DIRPE

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Gerência Executiva de Pesquisa e Competitividade – GPC

Renato da Fonseca
Gerente-Executivo

Maria Carolina Correia Marques
Renato da Fonseca
Equipe Técnica

Instituto de Pesquisa e Informação em Políticas Públicas,
em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública
Consultoria

Coordenação dos projetos do Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022**Diretoria de Políticas e Estratégia – DIRPE**

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Renato da Fonseca
Samantha Ferreira e Cunha
Maria Carolina Correia Marques
Mônica Giágio
Fátima Cunha

Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda – GEXPP

Carla Gonçalves
Gerente-Executiva

André Augusto Dias
Produção Editorial

Área de Administração, Documentação e Informação – ADINF

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Gerente-Executivo

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

ZPC Comunicação
Revisão Gramatical

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico

IComunicação
Diagramação

Athalaia Gráfica e Editora
Impressão

 .cni.org.br

 /cnibrasil

 /cni_br

 /cnibr

 /cniweb



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA



ISBN 978-85-7957-194-7



9 788579 571947