



# **AGENDA PRIORITÁRIA** **DE SEGURANÇA PÚBLICA**

RESUMO EXECUTIVO

## Apresentação

Diante da trágica situação de crescimento da violência e criminalidade no Brasil, especialmente dos homicídios e roubos e da baixa centralidade que tem sido dada ao tema pelo Governo Federal nas últimas décadas, é patente a necessidade de que a segurança pública seja uma prioridade na agenda federal nos próximos anos.

Para subsidiar os candidatos ao governo federal com propostas que possam ser incorporadas nos diferentes programas de governo, contribuindo também para melhorar a qualidade do debate público sobre o tema no país, um grupo de organizações e especialistas<sup>1</sup> em segurança pública se reuniu para elaborar um conjunto de propostas concretas para a segurança pública no Brasil.

Entre as muitas medidas possíveis que foram discutidas, seis áreas foram escolhidas como prioritárias para melhorar a segurança pública no país. Nesse sentido, as recomendações apresentadas no presente documento estão divididas em seis pontos principais:

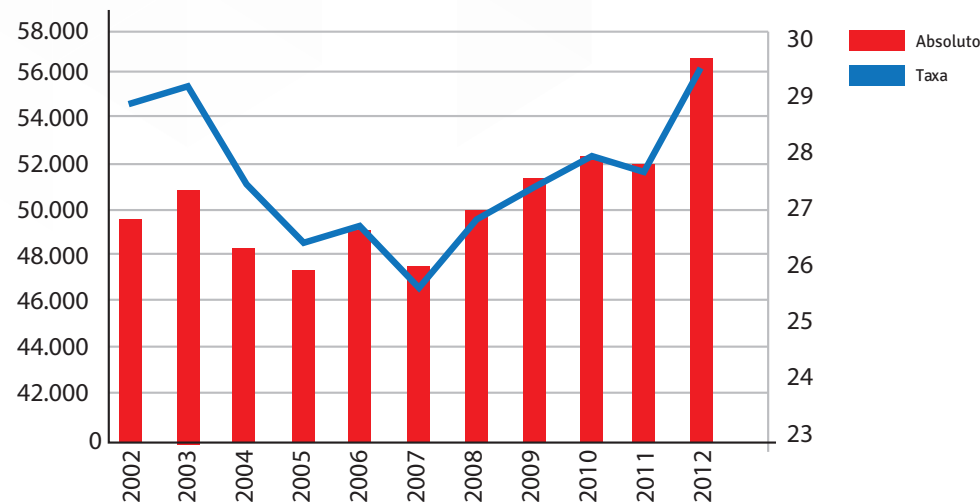
1. **Construção de um novo pacto federativo para a segurança pública**
2. **Aperfeiçoamento da capacidade de difusão e gestão das informações de segurança pública**
3. **Redução de homicídios**
4. **Reforma do modelo policial**
5. **Modernização da política criminal e penitenciária**
6. **Revisão de aspectos da política de drogas**

<sup>1</sup> Fazem parte do grupo inicial de organizações e especialistas: Instituto Sou da Paz, Instituto Igarapé, Bruno Paes Manso – NEV/SP, Claudio Beato – CRISP/MG, Eduardo Pazinato - Instituto Fidedigna/RS, Haydée Caruso – UNB/DF, Ignácio Cano – LAV/UERJ, José Luis Ratton – UFPE, Luis Flávio Sapori – PUC/MG, Renato Sergio de Lima – CPJA/GV/SP e FBSP e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo – PUC/RS.

## Panorama da Segurança Pública no Brasil

A situação dos homicídios no país ainda é extremamente alarmante:

### MORTES POR AGRESSÃO NO BRASIL - 2002/2012



Fonte: Mapa da Violência 2014

Esse dado, que demonstra a tendência de crescimento nas mortes violentas, é muito preocupante, ainda mais se considerarmos que, mesmo com as peculiaridades locais e territoriais, algumas características se repetem em diversas regiões, sendo a grande maioria das vítimas e agressores homens jovens e negros.

### PERCENTUAL DE AUMENTO NAS MORTES POR AGRESSÃO



FONTE: MAPA DA VIOLÊNCIA 2014

Além dos homicídios, preocupa também o crescimento de outros crimes violentos que tem impacto na sensação de segurança e qualidade de vida das pessoas, tais como roubos:

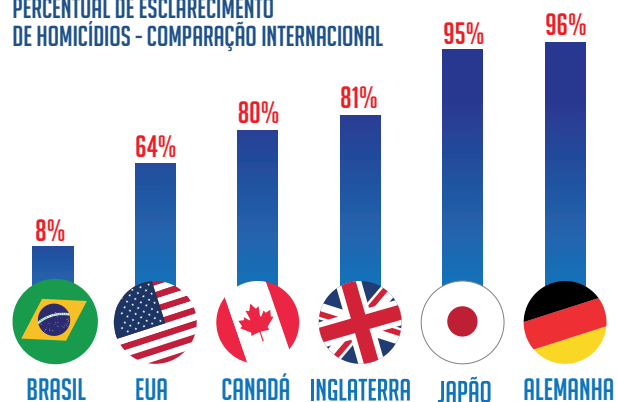
### TAXA DE ROUBOS DE VEÍCULOS EM RELAÇÃO À FROTA



FONTE: ANUÁRIO FBSP 2013

Outro fator que contribui para os altos índices de violência no Brasil é a ineficiência no esclarecimento dos crimes. Sequer há indicadores consolidados nacionalmente nesse sentido, mas pesquisas<sup>2</sup> que calculam a razão entre os casos que foram denunciados pelo Ministério Público e os homicídios registrados encontram uma taxa de esclarecimento de homicídios que varia muito de acordo com a região, entre 8% e 69%. Um levantamento do Ministério da Justiça chegou à média nacional de 8% de homicídios esclarecidos. É um valor inaceitável, ainda mais se considerarmos que esse é o crime mais grave que atenta contra a vida.

### PERCENTUAL DE ESCLARECIMENTO DE HOMICÍDIOS - COMPARAÇÃO INTERNACIONAL



FONTE: COSTA, ARTHUR TRINDADE. FBSP 2013 (DADOS DE 2002)

<sup>2</sup> COSTA, Arthur Trindade. "A Investigação de Homicídios no Brasil". Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Maio, 2013. Outras informações sobre esclarecimento de crimes podem ser obtidas em CANO, Ignacio & DUARTE, Thais. "A mensuração da Impunidade no Sistema de Justiça Criminal do Rio de Janeiro" em Segurança, Justiça e Cidadania/Secretaria Nacional de Segurança Pública. Ano II. Num. 4 pg. 9-44 Brasília, 2010.

É importante destacar também que ainda é preciso avançar muito em relação à quantidade e à qualidade do investimento financeiro na segurança pública. É necessário fazer uma ampla revisão sobre como se dá o investimento nesta área.

### 2012 - INVESTIMENTO EM SEGURANÇA PÚBLICA

R\$ 61 BILHÕES

40% GASTO COM INATIVOS

ANUÁRIO FBSP, 2013

Além disso, a maior parte dos investimentos em segurança vem de receitas estaduais. O dado de 2012 revela que menos de 15% deste montante se referem a investimentos do governo federal.

**Quando se compara o total investido pela União com o total de suas despesas, o percentual nos últimos anos (entre 2006 e 2012) não ultrapassou 0,6%, tendo diminuído para 0,4% entre 2011 e 2012.**

Em comparação com outros países cuja realidade é semelhante à nossa, se torna claro que estes investimentos no Brasil são relativamente baixos:

**Na Colômbia<sup>3</sup> esse percentual variou entre 2,7% a 3,3%, entre os anos de 2006 e 2012.**

**No México<sup>4</sup>, em 2010, o percentual investido em segurança foi de 6,2% do total do gasto público programado.**

Essa breve apresentação do panorama nacional da segurança pública somente reitera a necessidade que o tema seja realmente uma prioridade na agenda do governo federal. A gestão eleita para o período entre 2015 e 2018 precisa assumir o tema como central em sua agenda e efetivamente contribuir para reduzir as mortes e outros crimes violentos no país.

<sup>3</sup> Esse percentual foi calculado com base em dados do Departamento Nacional de Planificación da Colômbia. <https://www.dnp.gov.co/Programas/JusticiaSeguridadyGobierno/Subdirecci%C3%B3ndeSeguridadyDefensa.aspx>, acesso em julho de 2014

<sup>4</sup> México Evalúa, "El Gasto en Seguridad", p. 5. Disponível em <http://www.mexicoevalua.org/gasto-publico>, acesso em julho de 2014

## ▶ Propostas

### ▶ 1. Construção de um novo pacto federativo para a segurança pública

Atualmente é o artigo 144 da Constituição Federal que define as competências e responsabilidades dos entes federativos - União, Estados e Municípios - na segurança pública. No entanto, o modelo vigente atribui a responsabilidade principal pela segurança aos estados por meio das polícias civil e militar, deixando muito ampla e vaga a definição das competências da união e municípios na matéria, inclusive em relação ao financiamento. Isto favorece o permanente jogo de empurra entre as responsabilidades de União, Estados e Municípios.

#### ▶ 1.1. Repactuar a competência dos três entes federativos na segurança pública

**Definir as competências da União nos seguintes termos:**

- Coordenar uma política nacional de segurança pública à luz do novo pacto federativo, por meio do fortalecimento do órgão gestor no âmbito federal (Ministério da Segurança Pública). Seu principal objetivo será alinhar as competências de segurança pública e justiça criminal.
- Aperfeiçoar a formação de gestores e contribuir para formação de profissionais de segurança pública nos três níveis federativos, por meio da criação de uma Escola Nacional de Segurança Pública.
- Induzir, produzir e disseminar informação, conhecimento e avaliação das políticas de segurança.
- Inserir a segurança pública no artigo 23 da Constituição Federal, que estabelece os temas cuja competência é comum entre os três entes federativos.

**Definir as competências dos estados nos seguintes termos:**

- Coordenar e implementar a política estadual de segurança pública, priorizando o planejamento com base em diagnósticos e o compromisso com resultados de prevenção e redução da violência.

**Definir as competências dos municípios nos seguintes termos:**

- Coordenar a política municipal de segurança pública com foco na prevenção da violência.
- Fortalecer o papel das guardas municipais existentes no campo da prevenção da violência.

#### ▶ 1.2. Revisar a Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública (Lei 10.201/01)

- Aperfeiçoar e qualificar o financiamento e cogestão dos recursos federais para a segurança pública, em parceria com os Estados, Municípios e sociedade civil, nos moldes da Saúde (SUS), Educação (FUNDEB) e Assistência Social (SUAS) com uma lógica de transferência fundo a fundo.

#### ▶ 2. Aperfeiçoamento da capacidade de difusão e gestão das informações de segurança pública.

A produção e o uso de informação de qualidade é o fator número um para que políticas de segurança pública tenham sucesso, no entanto, produção de informação de qualidade na área, assim como sua ampla divulgação, é um gargalo considerável. Infelizmente ainda há pouca padronização, integração e transparência.

## ▶ 2.1. Padronizar, produzir conhecimento aplicado e disseminar informações de segurança pública e/ou de interesse da segurança pública.

- Incentivar a padronização e disseminação de dados criminais e indicadores de segurança pública.
- Criar bancos de dados abertos de segurança pública e justiça criminal.

## ▶ 2.2. Ampliar a transparência e a prestação de contas das ações de segurança pública

- Criar o Instituto Nacional de Estatística, Análise e Avaliação de Segurança Pública e Justiça Criminal nos moldes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) do Ministério da Educação. As suas atribuições incluiriam a realização e divulgação periódica de pesquisa de vitimização e a gestão do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – SINESP, inclusive com ampliação do seu escopo para, por exemplo, incluir dados da Polícia Federal e Rodoviária Federal.

## ▶ 3. Redução de homicídios

Segundo o Estudo Global sobre Homicídios da Organização das Nações Unidas<sup>5</sup>, o país está em 12º no ranking de homicídios por 100 mil habitantes, perdendo apenas para países como Honduras, Venezuela, África do Sul e Colômbia. É inaceitável que um país que tenha melhorado a economia e reduzido a desigualdade ainda conviva com tantos homicídios. Ainda que na última década tenha havido reduções em alguns estados, a taxa nacional se mantém em patamares muito superiores à média mundial. O custo de perdas de vidas humanas é altíssimo, bem como para o desenvolvimento do país.

### CUSTOS DA VIOLÊNCIA LETAL<sup>7</sup>

- O custo no Brasil corresponde a 6,08% do PIB
- O custo na Colômbia<sup>8</sup> corresponde a 7,3% do PIB
- O custo no Uruguai<sup>9</sup> corresponde a 3% do PIB

### VIOLÊNCIA LETAL ENTRE JOVENS<sup>6</sup>

- Redução da expectativa de homens ao nascer de até 3 anos
- Custo das mortes dos jovens no Brasil é de R\$ 79 bilhões/ano, o que equivale a 1,5% do PIB nacional.

## ▶ 3.1. Criar e implementar Plano Nacional de Redução de Homicídios

- Fomentar planos estaduais e municipais de redução de homicídios, com comitês gestores que definam condicionalidades e contrapartidas para eventuais repasses de recursos, com base no Fundo Nacional de Segurança Pública reformulado.
- Garantir que o plano nacional conte com a produção de diagnósticos sólidos, com o estabelecimento de metas de redução e com a produção de indicadores de avaliação.

## ▶ 3.2. Priorizar investigação policial nos crimes de homicídio

- Fomentar a criação de departamentos especializados voltados para os crimes contra a vida.
- Incentivar que o cumprimento de mandados de prisão dos acusados de homicídio seja efetivado, tanto em nível federal quanto estadual.
- Investir nas perícias criminais (equipamentos, concurso e formação).

<sup>7</sup> CERQUEIRA, Daniel R.C. & SOARES, Rodrigo R. (2012) "The Welfare Cost of Homicides in Brazil: Accounting for Heterogeneity in the Willingness to Pay for Mortality Reductions". Texto para discussão 600, Departamento de Economia, PUC Rio.

<sup>8</sup> VILLAMARÍN, Adriana G. "Prevenir y calcular: una estimación de los costos de la violencia homicida", Documentos de Cerac nº 16, 2011.

<sup>9</sup> Aboal et al. "Costos del Crimen em Uruguay", Centro de investigaciones Económicas de Uruguay CINVE, 2012.

<sup>5</sup> UNODC, Global Study on Homicides, 2013.

<sup>6</sup> CERQUEIRA, Daniel & MOURA, Rodrigo. "Custos da Juventude Perdida no Brasil". IPEA, Brasília, versão preliminar de julho de 2013.

### ▶ 3.3. Fortalecer e ampliar a política nacional de controle de armas e munições

- Fortalecer controle sobre categorias com acesso a armas (especialmente empresas de segurança privada, atiradores e colecionadores).
- Ampliar e aprimorar programas de incentivo de retirada de armas de circulação, enfatizando seu caráter permanente.
- Criar e implementar mecanismos de rastreamento de armas e ampliar marcação de munições<sup>10</sup>.
- Fomentar a criação de sistemas estaduais de rastreamento das armas apreendidas integrados ao SINARM.
- Estimular mecanismos estaduais de destruição rápida de armas e munições nos níveis regional e local.

### ▶ 3.4. Financiar programas de prevenção secundária e terciária com foco em públicos mais vulneráveis à violência letal, como jovens, homens e negros.

- Focalizar programas e ações em territórios com maior incidência de violência letal.
- Envolver os municípios na implementação dos programas de prevenção.

### ▶ 3.5. Reduzir a letalidade policial

- Extinguir a categoria “resistência seguida de morte” e substituir por homicídio/morte decorrente de intervenção policial.
- Estimular a atuação das Corregedorias e Ouvidorias com foco na redução da letalidade policial.
- Estabelecer política de incentivo pela redução de letalidade policial com estabelecimento de metas/bônus para a redução.
- Desenvolver e disseminar protocolos/procedimentos de uso da força em todos os níveis.
- Fortalecer controle externo da polícia pelo Ministério Público.

### ▶ 4. Reforma do modelo policial

O modelo policial brasileiro estabelece, além da existência das polícias federal, rodoviária e ferroviária federal, a existência de polícias civis e militares em cada uma das unidades da federação. No que tange às polícias dos estados, a polícia militar, força reserva do exército, tem a incumbência de realizar o policiamento ostensivo e preventivo nas ruas por meio do patrulhamento, e a polícia civil de investigar os crimes a partir dos boletins de ocorrência (BOs) que registra nas delegacias. O que, na prática, significa que cada polícia faz metade do trabalho policial sem que haja integração entre ambas. Além disso, a Constituição Federal estabelece a possibilidade de que municípios criem guardas municipais com competência para cuidar do patrimônio e próprios municipais.

---

<sup>10</sup> Recente estudo do Instituto Sou da Paz que mapeou mais 14 mil armas apreendidas pela Polícia de São Paulo demonstra que praticamente 80% das armas do crime são de origem nacional, o que reitera a necessidade de se implantar mecanismos de rastreamento de armas e munições produzidas no país. Instituto Sou da Paz, De Onde Vem as Armas do Crime. São Paulo, 2013.

**A imagem das polícias está muito desgastada. O Índice de Confiança na Justiça da FGV<sup>11</sup> apontou em 2013 que 70% das pessoas não confiam no trabalho policial.**

**Em 2014, pesquisa da Anistia Internacional<sup>12</sup> identificou que 80% dos brasileiros temem ser torturados caso sejam presos. Sem o apoio da população, a capacidade de atuação das polícias fica muito reduzida.**

Está claro que o modelo constitucional vigente está esgotado. Embora haja inegáveis avanços conquistados de forma independente pelas polícias de alguns estados, é necessário propor mudanças estruturais capazes de possibilitar avanços sustentáveis no modelo e na atuação das polícias brasileiras.

#### ► 4.1. Implementar polícias integradas de ciclo completo

A discussão sobre modelos de polícia é bastante complexa e ainda não há um consenso sobre qual é mais adequado para a realidade brasileira, nem sobre qual o melhor caminho para atingi-lo. Ainda assim, está claro que o modelo atual que fragmenta o ciclo da segurança pública está esgotado e precisa ser reformado:



Para tanto é preciso estabelecer polícias de ciclo completo, que atuem em ambas as frentes, de prevenção e de investigação, como em vários outros países, e não mais de forma fragmentada, cada polícia fazendo metade do trabalho. Um novo modelo nesse formato ainda precisa ser construído. No entanto, é fundamental impulsionar reformas nessa direção.

#### ► 4.2. Fortalecer o controle externo da atividade policial

- Constitucionalizar a obrigatoriedade de que a União e cada estado criem ouvidorias de polícia autônomas com capacidade investigativa e participação da sociedade civil.
- Regulamentar o artigo 129 da Constituição Federal especificando o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público com destaque para uso da força, tortura, violência policial e corrupção.

#### ► 4.3. Alterar a natureza da atividade policial

- Extinguir a justiça militar especializada para as polícias militares.
- Retirar a subordinação das polícias militares ao Exército extinguindo a Inspeção Geral das Polícias Militares (ICPM) e retirando a obrigatoriedade de que sejam forças auxiliares e reserva do exército (prevista no parágrafo 6º do artigo 144 da CF).
- Revisar os regimentos, códigos disciplinares e normas que regulamentem as polícias (civis, militares, federal), adequando-os efetivamente à ordem democrática e à Constituição Federal de 1988.
- Regulamentar o direito à sindicalização e de greve dos policiais militares.

<sup>11</sup> CUNHA, Luciana Gross. Relatório “Índice de Confiança na Justiça Brasil – 2º semestre/2013”. Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2013.

<sup>12</sup> Anistia Internacional. “Stop Torture Global Survey – Attitudes to Torture”. Reino Unido, 2014.

#### ▶ 4.4. Reformar as carreiras das diferentes polícias garantindo a entrada única e a possibilidade de progressão até o nível mais alto da hierarquia

Diante dos diversos formatos de carreiras policiais, é importante propor uma reforma das carreiras que estabeleça que independentemente da entrada, esta possibilite que um profissional que ingresse no nível mais baixo da hierarquia tenha condições de ascender até o nível mais alto. No modelo atual, um profissional altamente qualificado e com experiência acumulada pode se sentir desmotivado pela limitação, além de ser comum haver abandono de cargos porque profissionais têm de prestar outro concurso para conseguir uma progressão na carreira. Por outro lado, a perspectiva de ascensão na carreira baseada em critérios mais objetivos, que articulem meritocracia com tempo de serviço, a possibilidade de ascender até o nível máximo da corporação e a confiança na possibilidade de assumir postos de maior responsabilidade são importantes fatores de motivação nas corporações policiais.

Obviamente essa não é uma engenharia fácil e é preciso compatibilizar a necessidade de diferentes especializações, mérito e outros componentes de uma estrutura de carreira complexa como é a das polícias. No entanto, a entrada única é uma mudança imprescindível que deve guiar a reforma das carreiras policiais no país.

#### ▶ 5. Modernização da Política Criminal e Penitenciária

A política criminal brasileira precisa ser modernizada, racionalizando e integrando ações de segurança pública com as de justiça criminal e penitenciárias. Não adianta apenas prender mais, é preciso atacar os crimes mais graves e estabelecer mecanismos de responsabilização mais eficientes e capazes de contribuir para a ressocialização dos presos. O investimento em mecanismos alternativos à prisão deve guiar a política nacional de segurança pública e justiça criminal.

Crises recentes em sistemas prisionais de diferentes estados, como Pedrinhas no Maranhão e o Presídio Central de Porto Alegre por si só já demonstram como a política de encarceramento atual é insustentável. Além disso, é pouco efetiva, já que, em que pese o alto índice de encarceramento, não houve redução dos principais indicadores criminais.



#### ▶ 5.1. Priorizar alternativas penais

- Induzir reformas legais para ampliação dos crimes<sup>13</sup> passíveis de aplicação de justiça restaurativa.
- Ampliar o conceito de crime de menor potencial ofensivo para crimes com pena de até 4 anos.
- Apoiar e induzir a estruturação de centrais de penas alternativas junto aos estados.

#### ▶ 5.2. Ampliar o acesso à justiça

- Incentivar a ampliação das Defensorias Públicas Estaduais para atender a Emenda Constitucional 80, que garante a presença de defensor em todas as comarcas.
- Fomentar a criação de núcleos de mediação de conflitos.

<sup>13</sup> Os crimes hoje são lesão corporal leve, ameaça, infâmia, calúnia, difamação, furto, entre outros.



### ▶ 5.3. Aprimorar o Sistema Penitenciário

- Garantir as condições carcerárias e controle do estado sobre o ambiente prisional (aplicar protocolos básicos de gestão de prisões).
- Qualificar o corpo técnico e de segurança do sistema prisional.
- Efetivar a implementação dos regimes aberto e semiaberto pelos estados.
- Incentivar programas de atendimentos a egressos do sistema penitenciário.
- Incentivar a implantação de mecanismos estaduais de prevenção à tortura.

## 6. Revisão de aspectos da política de drogas

A atual política de drogas é baseada na lei 11.343 de 2006, que retirou a aplicação de pena de prisão para o usuário e que teve como principal efeito o aumento do número de pessoas presas por tráfico, sem que isso signifique um real impacto nas dinâmicas criminais organizadas. Como a lei não especifica as quantidades de droga necessárias para caracterizar o uso ou o tráfico, fica a cargo do policial e do juiz determinarem se o indivíduo é usuário ou traficante. O que significa que a definição de quem é usuário acaba sendo baseada somente em critérios subjetivos por parte dos operadores do sistema.

**Entre 2005 e 2012 a população prisional brasileira cresceu 52%.  
Os presos por tráfico cresceram 317% (presos por homicídios  
simples cresceram 194% no mesmo período)**

FONTE: DEPEN

Essa política é insustentável, desumana, além de não ter um efetivo impacto para desbaratar dinâmicas de criminalidade organizada e apenas tira de circulação indivíduos que serão rapidamente substituídos por outros na dinâmica criminal.

### ▶ 6.1. Reduzir o encarceramento de pequenos traficantes

- Diferenciar a figura do traficante e usuário a partir de critérios objetivos, reduzindo a subjetividade dos atores do sistema de segurança.
- Retirar o tráfico de drogas da caracterização como crime hediondo, autorizando a progressão de regime e a aplicação de fiança.
- Regular a pesquisa, uso medicinal, o comércio e o autocultivo da maconha.
- Investir numa política de prevenção do uso e abuso e de redução de danos a ser executada pelo Sistema Único de Saúde.

## Organizações e especialistas:

Instituto Sou da Paz  
Instituto Igarapé  
Bruno Paes Manso – NEV/SP  
Claudio Beato – CRISP/MG  
Eduardo Pazinato - Instituto Fidedigna/RS  
Haydée Caruso – UNB/DF  
Ignácio Cano – LAV/UERJ  
José Luis Ratton – UFPE  
Luis Flávio Saporì – PUC/MG  
Renato Sergio de Lima – CPJA/GV/SP e FBSP  
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo – PUC/RS.

A Agenda está aberta à adesão de novas organizações e especialistas.

Junte-se a nós!

Escreva para [atendimento@soudapaz.org](mailto:atendimento@soudapaz.org)

Secretaria Executiva



Apoio



