

Título do capítulo

CAPÍTULO 1 - CONJUNTURA DA VIOLÊNCIA LETAL NO BRASIL

Autores (as)

DOI

Título do livro

ATLAS DA VIOLÊNCIA 2020

Organizadores (as)

Daniel Cerqueira (Coord.)
Samira Bueno (Coord.)

Cidade

Brasília

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano

2020

DOI

<https://dx.doi.org/10.38116.riatlasdaviolencia2020>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

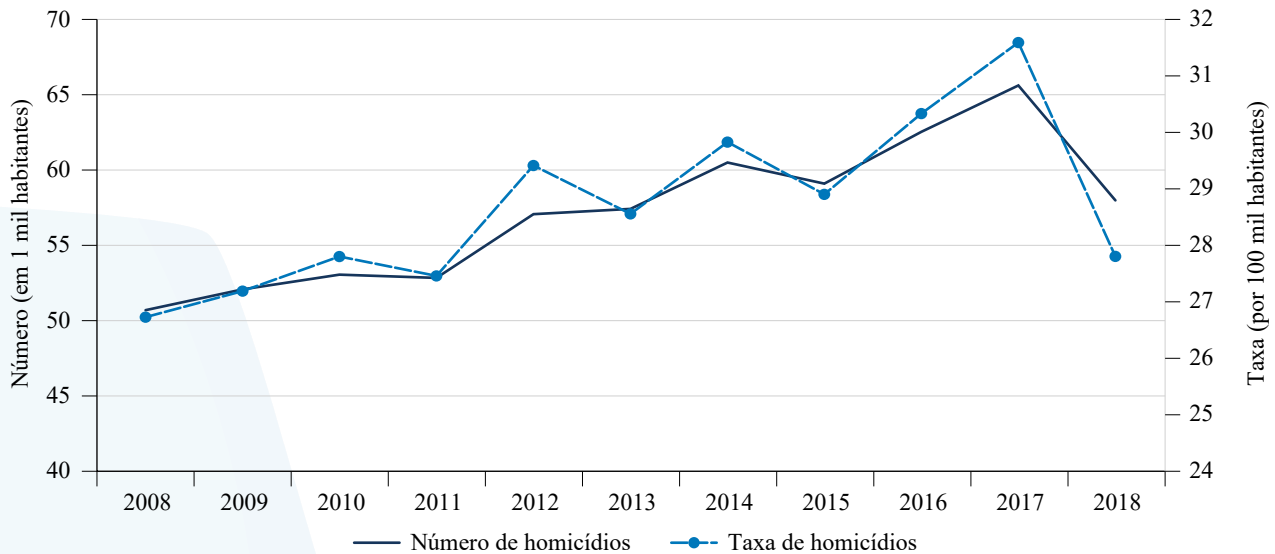
É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

1 CONJUNTURA DA VIOLÊNCIA LETAL NO BRASIL

Segundo o Sistema de Informação sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde (SIM/MS), houve 57.956 homicídios¹ no Brasil, em 2018, o que corresponde a uma taxa de 27,8 mortes por 100 mil habitantes – o menor nível de homicídios em quatro anos. Essa queda no número de casos remete ao patamar dos anos entre 2008 e 2013, em que ocorreram entre 50 mil e 58 mil homicídios anuais, conforme destacado no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Número e taxa de homicídios – Brasil (2008-2018)



Fontes: Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica/IBGE e SIM/MS.

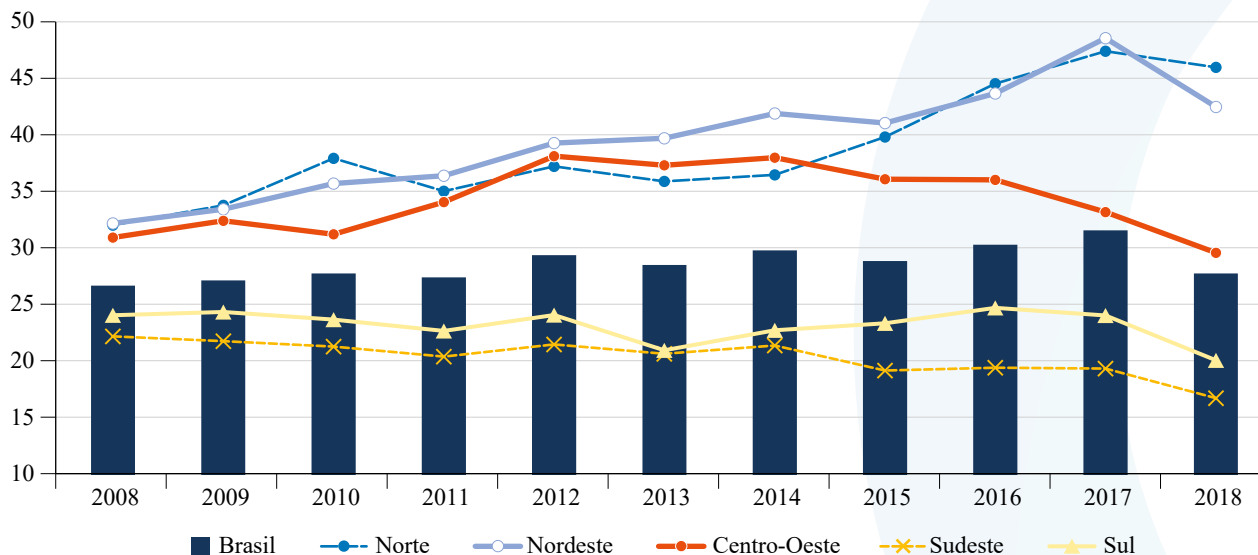
Elaboração: Diest/Ipea e FBSP.

Obs.: O número de homicídios na UF de residência da vítima foi obtido pela soma dos códigos CID-10 X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal.

O gráfico 2 mostra que a diminuição das taxas de homicídio aconteceu em todas as regiões, com maior intensidade no Nordeste. Desde 2016, esse índice de violência vinha diminuindo nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul. Nesse gráfico, chama a atenção a *reversão da tendência de aumento das mortes no Norte e Nordeste e o aumento da velocidade de queda no Sul e Sudeste*.

1. Nesse conceito, estão agrupadas as categorias agressões (110) e intervenções legais (112) da 10ª revisão da Classificação Internacional de Doenças adaptada à realidade brasileira (CID-BR-10), segundo o Sistema de Informação sobre Mortalidade/Secretaria de Vigilância em Saúde/Ministério da Saúde (SIM/SVS/MS).

GRÁFICO 2
Taxa de homicídios – Brasil e Grandes Regiões (2008-2018)
(Em 100 mil habitantes)



Fontes: Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica/IBGE e SIM/MS.

Elaboração: Diest/Ipea e FBSP.

Obs.: O número de homicídios na região de residência foi obtido pela soma dos CIDs 10 X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal.

Diante do quadro da redução, em 12%, das taxas de homicídio no país, entre 2017 e 2018, que passou de 31,6 para 27,8 por 100 mil habitantes, fica a pergunta: quais fatores poderiam explicar essa notável diminuição? Trata-se de alguma mudança institucional súbita ocorrida a partir de 2017? Ou a redução das mortes violentas, nesse ano, pode ser explicada pela própria dinâmica da criminalidade que já vinha se desenrolando nos anos anteriores?

Do ponto de vista institucional, elementos importantes surgiram, em 2018, no tema das políticas públicas de segurança pública: a criação do Ministério da Segurança Pública, a aprovação da legislação criando o Sistema Único de Segurança Pública² (Susp), e a instituição do Plano Decenal de Segurança Pública³ (PDSP).

Ainda que a Lei nº 13.675/2018 (Lei do Susp) não fosse a solução para o problema da integração e governança federativa no setor, uma vez que não teria como equacionar as várias restrições constitucionais sobre o tema, foi um passo importante na direção correta para a imposição de maior racionalidade à política de segurança pública.⁴ Certamente, esse primeiro passo poderia ser a senha para os movimentos subsequentes no sentido de se reformar o marco institucional da segurança pública, o que, infelizmente, não ocorreu, fazendo com que, até o momento, tal legislação se configure apenas como uma peça anódina, que não interfere na dinâmica da criminalidade no país.

De outro modo, no *Atlas da Violência 2019*, já havíamos chamado a atenção para a tendência de queda de homicídios que abrangia gradualmente cada vez mais Unidades da Federação (UFs), nos dez anos anteriores a 2017. Entre 2016 e 2017, a taxa de homicídios diminuiu em quinze UFs. Por sua vez, em 2018, a queda de letalidade foi observada em 24 UFs.

Naquele documento, apontamos as principais razões que estariam influenciando a queda dos homicídios pelo país afora até 2017, a saber: *i*) a mudança no regime demográfico, que fez diminuir substancialmente, na última década, a proporção de jovens na população; *ii*) o Estatuto do Desarmamento, que freou a escalada de mortes no Brasil e que serviu de mecanismo importante para a redução de homicídios em alguns estados, como

2. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3gQJl8R>>.

3. Ver Brasil (2018).

4. A esse respeito, ver: <<https://fontesegura.org.br/newsletter/41>>.



São Paulo, que focaram fortemente a retirada de armas de fogo das ruas; e *iii*) políticas estaduais de segurança, que imprimiram maior efetividade à prevenção e ao controle da criminalidade violenta em alguns estados.

Destacamos ainda, no *Atlas da Violência 2019*, que um quarto fator que conspirou a favor do aumento dos homicídios, entre 2016 e 2017, em alguns estados, sobretudo do Norte e do Nordeste, foi a guerra desencadeada entre as duas maiores facções penais no Brasil (Primeiro Comando da Capital – PCC e Comando Vermelho – CV) e seus parceiros locais, que eclodiu em meados de 2016, gerando número recorde de mortes no Acre, Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Ocorre que uma guerra custosa, imprevisível e duradoura, sem um contendor com vantagens ou supremacia clara, é inviável economicamente, conforme discutido na literatura de economia do crime, como em Donohue e Levitt (1998). Depois de cerca de um ano e meio das escaramuças em alta intensidade – no eixo do tráfico internacional de drogas, nas rotas do alto do Juruá, Solimões e nos estados nordestinos –, em que membros das duas maiores facções penais se matavam mutuamente, a intensidade dos conflitos diminuiu. O movimento das guerras de facções em 2016 e 2017 e o subsequente armistício, velado ou não, a partir de 2018, explicariam por que os supramencionados estados do Norte e Nordeste foram aqueles com maiores aumentos nas taxas de homicídio, em 2017, e maiores quedas em 2018.

Para finalizar, acreditamos que um quinto fator que pode ter contribuído para a redução substancial dos homicídios, em 2018, diz respeito à *piora substancial na qualidade dos dados de mortalidade, em que o total de mortes violentas com causa indeterminada (MVCI) aumentou 25,6%, em relação a 2017, fazendo com que tenham permanecido ocultos muitos homicídios*. Em 2018, foram registradas 2.511 MVCI a mais, em relação ao ano anterior, fazendo com que o ano de 2018 figurasse como recordista nesse indicador, com 12.310 mortes cujas vítimas foram sepultadas na cova rasa das estatísticas, sem que o Estado fosse competente para dizer a causa do óbito, ou simplesmente responder: morreu por quê?

Ou seja, consideramos que a redução de homicídio em 2018 poderia ser explicada por cinco fatores, reunidos em três blocos: *i*) pela continuidade da trajetória de diminuição de homicídios na maioria das UFs, já observada nos anos anteriores, até 2017 (que tem a ver com a questão demográfica, com o Estatuto do Desarmamento e com o amadurecimento qualitativo das políticas estaduais); *ii*) pelo armistício (velado ou não) entre as maiores facções penais nos conflitos ocorridos, principalmente, em seis estados do Norte e Nordeste do país;⁵ e *iii*) pelo aumento recorde do número de MVCI, que pode ter ocultado milhares de homicídios.

Apenas a título de um simples exercício ilustrativo, a fim de se verificar a factibilidade da explicação acima, consideremos as seguintes situações para pautar a importância dos três blocos de explicação supracitados: *i*) o número de homicídios registrados em 2018 no Acre, Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Espírito Santo; *ii*) uma projeção do número de homicídios nas vinte UFs restantes, com base nos dados de 2017 e na variação observada entre 2016 e 2017; e *iii*) o número de homicídios ocultos ocorridos a mais em 2018, por conta da piora dos indicadores de mortalidade,⁶ que seria de 1.856.

Caso somássemos os números resultantes das três situações acima, chegaríamos a um patamar de 60.071 homicídios, ou uma diferença de apenas 3,6%, em relação ao número oficial de 57.956 mortes. Tal conjectura serve apenas para mostrar que as hipóteses apontadas acima poderiam explicar razoavelmente bem a queda do número de homicídios em 2018. Naturalmente, tal exercício não constitui nenhuma evidência robusta sobre a diminuição dos homicídios no Brasil, o que deveria ser objeto de análise mais aprofundada.

5. Além desses seis estados, há a situação específica do Espírito Santo, onde houve uma crise de segurança em fevereiro de 2017, ocasionada pela greve da Polícia Militar, quando 215 pessoas foram assassinadas. Esse episódio fez com que o estado interrompesse uma sequência de diminuições sucessivas nas taxas de homicídios, que vinha acontecendo desde 2010. A redução na taxa de homicídios capixaba em 2018 retornou à tendência dos anos anteriores à greve.

6. Segundo estimado por Cerqueira (2013), do total de MVCI, 73,9% eram na verdade homicídios ocultos, classificados erroneamente. Se considerarmos que em 2018 houve 2.511 MVCI a mais que em 2017, potencialmente o número de homicídios que foram ocultados oficialmente nesse ano foi de 1.856.

Se a explicação estiver correta, o que esperar para o futuro?

Para responder a esta questão, faz-se necessária uma breve análise sobre os quatro fatores causais contidos nos três elementos listados, com potencial para influenciar no número de mortes violentas no país: a questão demográfica; as políticas de segurança pública locais; a legislação sobre armas; e a disputa violenta por mercados criminais entre as grandes facções penais.

1.1 Influência da demografia

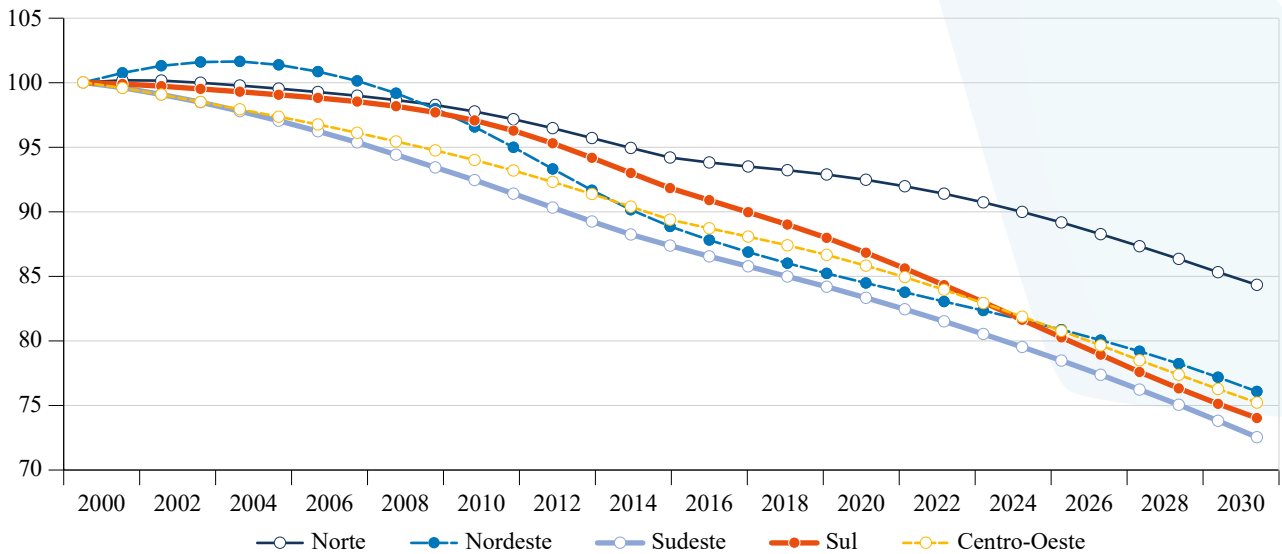
Conforme já apontado no *Atlas da Violência 2019*, estamos passando pela maior transição demográfica de nossa história, rumo ao envelhecimento populacional. Este processo, que se iniciou no começo dos anos 2000, ainda está em curso, resultando em uma diminuição gradativa da proporção de jovens (e, em particular, de homens jovens), com grande potencial para influenciar na queda de crimes violentos, conforme destacado naquele documento.⁷

O gráfico 3, que aponta um índice de base fixa do percentual de homens jovens (15 a 29 anos) na população, por Grandes Regiões, mostra que esse processo segue até pelo menos 2030, sendo que, para os próximos anos, essa evolução será menos pronunciada no Norte.

Portanto, pelo canal demográfico, espera-se uma influência no sentido de redução das mortes violentas para os próximos anos.

GRÁFICO 3

Índice de base fixa do percentual de homens jovens (15 a 29 anos) na população – Grandes Regiões (2000-2030)



Fonte: Projeções populacionais do IBGE, por idade e sexo até 2030, da Coordenação de População e Indicadores Sociais/IBGE.
Elaboração: Diest/Ipea.

7. Ver Cerqueira e Bueno (2019).



1.2 Políticas efetivas de segurança pública no âmbito local

Nas últimas três décadas, houve um acúmulo substancial de experimentos de políticas de segurança pública,⁸ no plano internacional, que lograram êxito na diminuição dos índices criminais em vários países e cidades, como Nova Iorque, Bogotá, Medellín e Cidade Juárez, apenas para falar dos casos mais emblemáticos. A partir dos anos 2000, alguns estados e municípios brasileiros passaram a assimilar a experiência estrangeira e introduzir políticas e ações inovadoras, como o Infocrim (2000), em São Paulo; o Programa “Ficar Vivo” (2002) e o Igesp (2008), em Minas Gerais; o Pacto pela Vida (2007), em Pernambuco; as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) (2008), no Rio de Janeiro; o “Paraíba Unidos pela Paz” (2011); o “Estado Presente” (2011), no Espírito Santo; sem contar⁹ as ações e planos de segurança pública no âmbito municipal em várias cidades no Sul do país, no interior de São Paulo e em outros estados.

Essas experiências nacionais serviram para mostrar que mudanças no modelo de gestão da segurança pública, com planejamento e orientação por resultados, qualificação do trabalho policial e ações preventivas no campo social, geram resultados. Ao longo dos anos 2000 e na década seguinte, esse conhecimento acumulado teve gradativa disseminação, e pode explicar parcela do movimento de diminuição dos homicídios em pelo menos alguns estados brasileiros.¹⁰

Para o futuro, resta saber se a sociedade e os governos apostarão nesse caminho das políticas efetivas baseadas em evidências e na gestão científica, ou se colocarão as fichas na retórica vazia do populismo penal, do encarceramento em massa e da brutalidade policial, que nunca funcionaram, mas dão votos.

1.3 Legislação sobre armas

Conforme extensamente discutido no *Atlas da Violência 2019* (e nos relatórios dos anos anteriores), a flexibilização da política de acesso a armas e munição tem uma forte influência no aumento dos índices de crimes violentos letais intencionais. Cerqueira e Mello (2013) encontraram que, se não fosse o Estatuto do Desarmamento, a taxa de homicídios teria, entre 2004 e 2007, aumentado 11% acima da verificada. Na mesma linha, Donohue, Aneja e Weber (2019) estimaram que a taxa de crimes violentos aumentava entre 13% e 15%, em dez anos, nos estados norte-americanos que possuíam legislações flexíveis ao acesso à arma de fogo. Esses dois estudos estão em linha com 90% dos achados científicos sobre o tema, conforme apontado por Conti (2017).

Basicamente, há quatro canais que explicam esses resultados: *i*) uma arma dentro de casa faz aumentar inúmeras vezes as chances de algum morador sofrer homicídio, suicídio ou morte por acidente (principalmente crianças); *ii*) a maior difusão de armas de fogo faz aumentar os homicídios motivados por conflitos de gênero e interpessoais (como brigas de vizinho, no trânsito, nos bares etc.); *iii*) quanto mais armas no mercado legal, mais armas migrarão para o mercado ilegal, permitindo o acesso a criminosos não organizados em facções; e *iv*) a posse de armas aumenta as chances de vitimização fatal para o próprio portador, em caso de ataque, em vista do fator surpresa.¹¹

Mesmo com todas as evidências científicas a favor do controle responsável das armas de fogo e pelo aperfeiçoamento do Estatuto do Desarmamento, a legislação instituída desde 2019 vai exatamente no sentido contrário. Até o momento de consolidação do presente relatório (julho de 2020), haviam sido exarados onze decretos, uma lei e quinze portarias do Exército que descaracterizaram o Estatuto, geraram incentivos à disseminação às armas de fogo e munição, e impuseram obstáculos à capacidade de rastreamento de munição utilizada em crimes.

8. Ver Cerqueira (2018).

9. No caso de São Paulo, não houve nenhum plano de segurança pública, mas inúmeras inovações, como o Infocrim, no começo dos anos 2000.

10. Ver Cerqueira *et al.* (2020).

11. Para mais detalhes, sugere-se que o leitor veja a seção 8 do *Atlas da Violência 2019* (Cerqueira e Bueno, 2019).

Como uma arma com boa manutenção pode durar décadas, as consequências desta política armamentista se perpetuarão no longo prazo, com efeitos contra a paz social e a vida, já demonstrados por inúmeras pesquisas.

1.4 Disputas violentas por mercados criminais entre as grandes facções penais

Donohue e Levitt (1998) produziram um modelo estilizado sobre a relação entre armas, violência e a eficiência em mercados ilegais, o qual oferece ótimas *insights* para uma releitura e análise da guerra das facções penais a partir de 2016 e o que se pode esperar para o futuro.

Basicamente, os autores argumentam que a probabilidade da guerra entre duas facções pelo domínio de um mercado ilegal aumenta com o valor do prêmio pela conquista do mercado, e diminui com o custo associado à guerra e com a imprevisibilidade acerca da força do oponente. Os autores ainda pontuam que, para dado nível de imprevisibilidade sobre a força do oponente, o custo da violência evolui em formato de um “U” invertido com o nível esperado de letalidade, em que a parte descendente da curva seria análoga à lógica da “dissuasão nuclear”, na qual os contendores são desestimulados a lutar em face do alto grau de letalidade, o que faz com que, em equilíbrio, os custos diminuam.

A guerra pelo controle do tráfico internacional das drogas no alto do Juruá-Solimões-Nordeste pode ser analisada no contexto dessa modelagem. O aumento da importância relativa de Peru e Bolívia na produção mundial de cocaína, entre 2000 e 2013 (que fez com que o Brasil assumisse gradualmente uma posição estratégica como entreposto para a exportação da droga para a África e a Europa, conforme apontado pelo UNODC, 2015, p. 54), provocou um aumento nos incentivos a favor da guerra.

O processo de expansão, arregimentação de membros e parcerias estratégicas com facções locais, por parte do PCC e do CV, se insere na tentativa de garantir o controle das rotas e de tornar visível a supremacia de forças de cada um desses grupos diante do oponente, buscando dissuadi-lo de envolver-se em um conflito. Em 2016, sem a supremacia clara de um lado ou de outro, e diante da imprevisibilidade da força do oponente (ainda mais tendo em vista os invisíveis investimentos em armas de fogo e corrupção de servidores públicos, que fortalecem o poder da facção, mas não são observáveis aos olhos dos oponentes), os dois lados apostaram na contenda.

Depois de um ano e meio de uma guerra que ocasionou altos custos para ambos os lados, em termos de letalidade e aquisição de armas e munição, vigorava ainda o alto nível de imprevisibilidade sobre a força do oponente e a possibilidade de se garantir a vitória de forma mais duradoura. Nesse contexto, a guerra passou a ser inviável economicamente e, a partir de 2018, o armistício ocorre, de maneira velada ou não.



Um exemplo divulgado na imprensa é o do Ceará. Um dos líderes dos Guardiões do Estado (GDE), uma das maiores facções locais, declarou aos policiais da Delegacia de Repressão às Ações Criminosas Organizadas (Draco), ao ser preso: “Há três meses (setembro 2018) foi decidido que os integrantes da facção iriam deixar de dar ataques aos membros de rivais, devendo apenas se proteger em caso de ataques” (Barbosa e Paiva, 2019). “Vocês devem ter notado que os homicídios diminuíram”, complementou. Esta orientação ocorreu, portanto, antes de janeiro de 2019, quando as facções divulgaram “salves” reafirmando a trégua, em face da decisão do novo secretário de Administração Penitenciária do Ceará, Mauro Albuquerque, que, ao tomar posse naquele mês, ameaçou não mais separar os detentos por facção (Souza, 2019).

O fato é que, com base em dados de registros policiais, a taxa de crimes violentos letais intencionais diminuiu substancialmente nos anos de 2018 e 2019,¹² nos seis estados onde a guerra do narcotráfico foi mais intensa. Mas o que dizer do futuro em relação a esses conflitos?

Sem prejuízo da racionalidade nas orientações dos líderes das grandes facções criminosas, a tensão e as precárias condições nos estabelecimentos de execução penal no país tornam esse ambiente sempre um barril de pólvora, cujo rastilho pode se acender a qualquer momento, por razões pontuais e inesperadas. Por seu turno, a presunção sobre a correlação de forças entre as facções pode mudar ao longo do tempo, gerando novos incentivos para guerras. De um jeito ou de outro, a trégua entre facções é sempre instável e cíclica, o que pode ocasionar novos conflitos a partir de 2020.

Reunindo os quatro fatores causais aqui analisados, fica uma grande incerteza sobre a tendência dos homicídios para os próximos anos, na medida em que, se a demografia e a experiência acumulada de boas políticas públicas influenciam no sentido de diminuir os homicídios, a política armamentista e a instabilidade no processo de guerra e paz entre as facções penais conspiram a favor da ocorrência de mais mortes.

2 HOMICÍDIOS NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Ao analisar a evolução dos homicídios por UF de residência da vítima (mapa 1 e tabelas 1 e 2), verificamos grande heterogeneidade nas taxas por 100 mil habitantes, sendo que, em 2018, essas taxas se situaram no intervalo entre 8,2 (São Paulo) e 71,8 (Roraima).

12. A taxa de mortalidade pelos crimes violentos letais intencionais (soma das vítimas de homicídio, lesão corporal seguida de morte e latrocínio) estão disponíveis no Monitor da Violência, parceria de dados do G1 com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP). Mais informações em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/>>.