

A frágil redução das mortes violentas intencionais no Brasil

Anuário
Brasileiro
**de Segurança
Pública**
2022



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

EXPEDIENTE

Conselho de Administração

Marlene Inês Spaniol – *Presidente*

Conselheiros

Elizabeth Leeds – *Presidente de Honra*

Cássio Thyone A. de Rosa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Denice Santiago

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Elisandro Lotin de Souza

Isabel Figueiredo

Jésus Trindade Barreto Jr.

Marlene Inês Spaniol

Paula Ferreira Poncioni

Thandara Santos

Conselho Fiscal

Lívio José Lima e Rocha

Marcio Júlio da Silva Mattos

Patrícia Nogueira Proglhof

EQUIPE FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Diretor Presidente

Renato Sérgio de Lima

Diretora Executiva

Samira Bueno

Coordenação de Projetos

David Marques

Coordenação Institucional

Juliana Martins

Supervisão do Núcleo de Dados

Isabela Sobral

Equipe Técnica

Betina Warmling Barros

Dennis Pacheco

Amanda Lagreca Cardoso

Beatriz Teixeira (estagiária)

Iara Sennes (estagiária)

Thaís Carvalho (estagiária)

Pesquisadora Associada

Sofia Reinach

Consultoras

Marina Bohnenberger

Talita Nascimento

Supervisão Administrativa e Financeira

Débora Lopes

Equipe Administrativa

Elaine Rosa

Sueli Bueno

Antônia de Araujo

FICHA TÉCNICA

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2022

COORDENAÇÃO

Samira Bueno
Renato Sérgio de Lima

ANÁLISES E TEXTOS

Aiala Colares Couto
Alan Fernandes
Amanda Lagreca
Betina Warmling Barros
Cleber Lopes
Daniel Cardoso
David Marques
Dennis Pacheco
Doriam Borges
Felipe Athayde Lins de Melo
Iara Sennes
Ignácio Cano
Isabel Figueiredo
Isabela Sobral
Ivan Marques
Jean Peres
Jeferson Furlan Nazário
Juliana Martins
Luciana Temer
Luciana Zaffalon
Luís Geraldo Santana Lanfredi
Marina Bohnenberger
Natália Albuquerque Dino

Paulo Januzzi
Renata Gil de Alcantara Videira
Renato Sérgio de Lima
Riccardo Cappi
Roberta Astolfi
Samira Bueno
Sofia Reinach
Susana Durão
Talita Nascimento
Thaís Carvalho
Ursula Peres
Vanessa de Jesus

CONSULTORIA ESTATÍSTICA E DE DADOS

Gabriel Tonelli
Fernando Corrêa

PARCERIAS

FENAVIST - Federação Nacional das Empresas de
Segurança e Transporte de Valores
Fundação José Luiz Egydio Setúbal
Instituto Galo da Manhã
Instituto República
Instituto Betty e Jacob Lafer

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO

Analítica Comunicação Corporativa
analitica@analitica.inf.br
(11) 2579-5520

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Oficina 22 Estúdio Design Gráfico e Digital
contato@oficina22.com.br

Nota legal

Os textos e opiniões expressos no Anuário Brasileiro de Segurança Pública são de responsabilidade institucional e/ou, quando assinados, de seus respectivos autores. Os conteúdos e o teor das análises publicadas não necessariamente refletem a opinião de todos os colaboradores envolvidos na produção do Anuário, bem como dos integrantes dos Conselhos Diretivos da instituição.

Licença Creative Commons

É permitido copiar, distribuir, exibir e executar a obra, e criar obras derivadas sob as seguintes condições: dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante; não utilizar essa obra com finalidades comerciais; para alteração, transformação ou criação de outra obra com base nessa, a distribuição desta nova obra deverá estar sob uma licença idêntica a essa.

Patrocínios e apoios

Edição 2022 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública

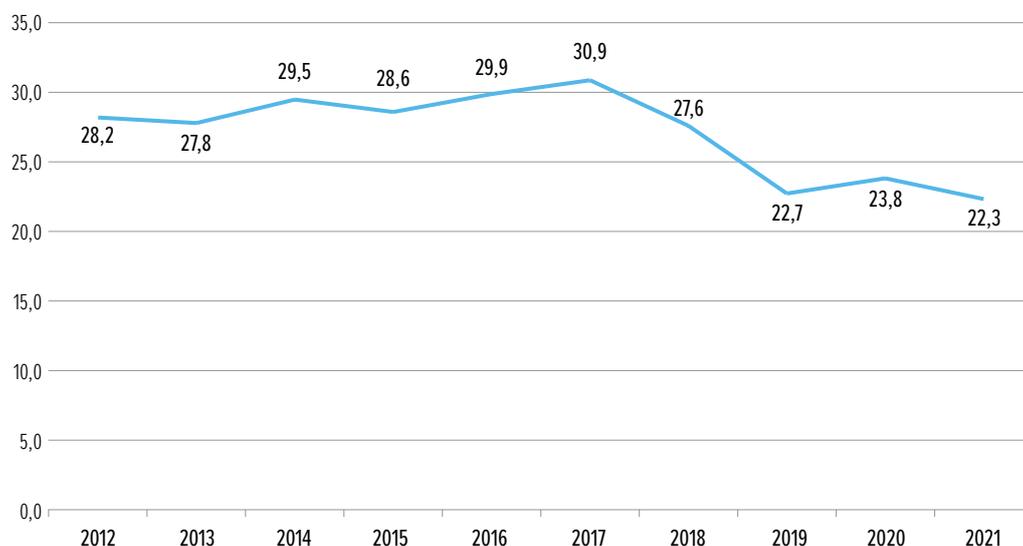
Fundação Ford
Open Society Foundations – OSF
Fundação José Luiz Egydio Setúbal
Instituto Galo da Manhã
Instituto República
Instituto Betty e Jacob Lafer
FENAVIST - Federação Nacional das
Empresas de Segurança e
Transporte de Valores

A frágil redução das mortes violentas intencionais no Brasil

O pico de violência letal deu-se em 2017, quando o país registrara 30,9 Mortes Violentas Intencionais - MVI para cada 100 habitantes. A partir de 2018 iniciou-se uma tendência de queda nos índices de mortes. Em 2021, o Brasil registrou 22,3 Mortes Violentas Intencionais -MVI para cada grupo de 100 mil habitantes, redução de 6,5% na taxa de MVI em relação a 2020. Essa é, sem dúvida, uma notícia a ser comemorada e louvada. Porém, ao contrário das tentativas de explicação simplista e/ou interessadas, muitas das quais feitas no afogadilho da proximidade das Eleições Gerais de 2022, é preciso cautela na identificação dos fatores e causas para este fenômeno.

GRÁFICO 01

Taxa de Mortes Violentas Intencionais no Brasil



Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

É necessário que façamos algumas contextualizações. Em primeiro lugar, as MVI, que incluem homicídios dolosos, latrocínios (roubos seguidos de morte), lesões corporais seguidas de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais, possuem dinâmicas que as caracterizam, por definição, como derivadas de fenômenos multicausais. Não há uma única causa capaz de explicar a tendência das MVI, que é a associação de múltiplas causas e fatores. Assim, podemos falar de fatores preponderantes, mas jamais de causa única.

Renato Sérgio de Lima

Doutor em Sociologia pela USP e Diretor-Presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Samira Bueno

Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV/EAESP e Diretora-Executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Isabela Sobral

Mestranda em Administração Pública e Governo (FGV/EAESP) e Pesquisadora do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Paulo Jannuzzi

Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, Ex-Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011 a 2016) e Pesquisador CNPQ.

A redução de 6,5% na taxa de MVI em 2021, em relação a 2020, não ocorreu de forma homogênea nas 27 Unidades da Federação, sendo que, inclusive, em 5 delas houve aumento no número de mortes.

Em segundo lugar, a redução de 6,5% na taxa de MVI em 2021, em relação a 2020, não ocorreu de forma homogênea nas 27 Unidades da Federação, sendo que, inclusive, em 6 delas houve aumento no número de mortes. Fatores locais e/ou regionais são igualmente importantes para a compreensão da tendência da violência letal no país. Em terceiro lugar, por mais que a redução no número de MVI seja inegável e tenha atingido até mesmo as Mortes Decorrentes de Intervenções Policiais, que cresceram, em termos absolutos, 177,8% entre 2013 e 2020 e, em 2021, caíram 4,9%, o Brasil ainda convive com cenários de violência extrema que preocupam muito e revelam a fragilidade dos arranjos institucionais da segurança pública no país.

Esta violência extrema, em 2021, também incluiu 65.225 desaparecimentos e 14.353 suicídios, que cresceram, respectivamente, em 3,2% e 7,4% em relação a 2020. Já na mesma tendência de redução das MVI, temos que ter em mente que a violência extrema que marca o Brasil passa ainda por 32.634 tentativas de homicídios e 9.435 mortes a esclarecer, cujas quedas nos registros em relação a 2020 foi de, respectivamente, 5,6% e 16,1%. Mas é na comparação internacional que mais fica patente o quão distante estamos de qualquer referência civilizatória da humanidade e que, por trás da ideia de nação pacífica, vivemos uma profunda e covarde crise de indiferença e de embrutecimento das relações sociais cotidianas.

QUADRO 02⁽¹⁾

Comparação Internacional dos números e taxas de homicídios
Países Selecionados, 2020

| País | No. Abs. | Taxa por 100 mil habitantes | Proporção em relação ao total dos países com dados informados |
|---|----------------|-----------------------------|---|
| Total 102 países com dados em 2020 | 232.676 | ... | ... |
| Jamaica | 1.331 | 44,95 | 0,6 |
| Honduras | 3.598 | 36,33 | 1,5 |
| África do Sul | 19.846 | 33,46 | 8,5 |
| México | 36.579 | 28,37 | 15,7 |
| Santa Lucia | 52 | 28,32 | 0,0 |
| Belize | 102 | 25,65 | 0,0 |
| Colômbia | 11.520 | 22,64 | 5,0 |
| Brasil (1) | 47.772 | 22,45 | 20,4 |
| Dominica | 15 | 20,84 | 0,0 |
| Guiana | 157 | 19,86 | 0,1 |
| Estados Unidos | 21.570 | 6,52 | 9,3 |
| Índia | 40.651 | 2,95 | 17,5 |
| Alemanha | 782 | 0,93 | 0,3 |

Fonte: DataUNODC

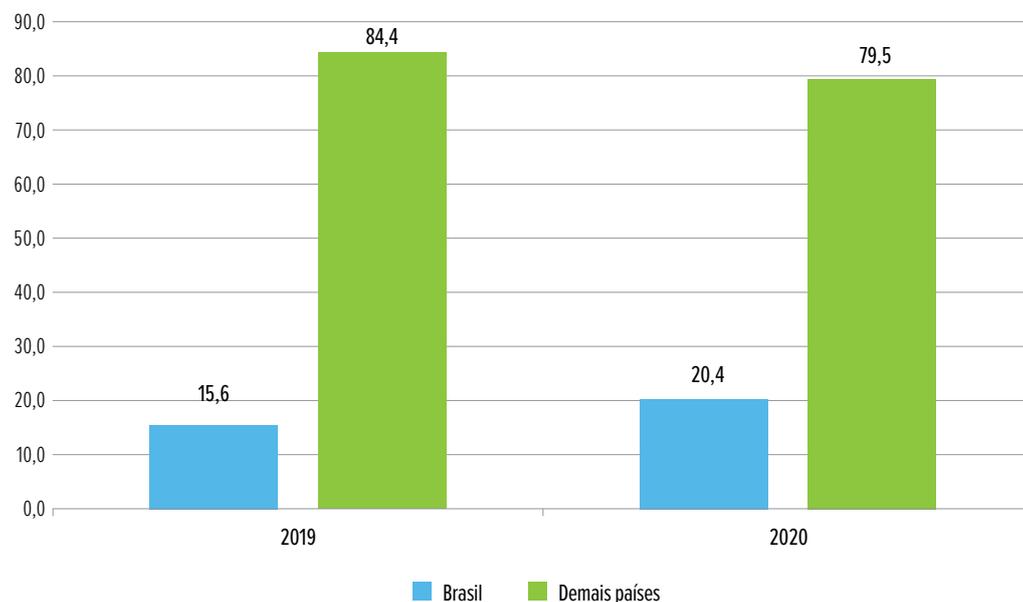
(1) O número de casos que o UNODC utiliza é o fornecido pelo SIM/DATASUS e não corresponde ao total de Mortes Violentas Intencionais - MVI, que tem por base os registros policiais. Pelos dados policiais, em 2020, foram registrados 50.448 casos, agravando ainda mais o cenário descrito.

Segundo o DataUNODC, sistema de dados do Escritório das Nações Unidas para Crimes e Drogas, o Brasil é de longe o país com maior número absoluto de homicídios do planeta. Em 2020, foram registrados 232.676 homicídios no mundo, em 102 países que informaram seus dados para o UNODC (2021 ainda não tem dados suficientemente informados para análise). Desses, o Brasil informou 47.722 homicídios (50.512 MVI se utilizarmos os registros policiais, já que o UNODC utiliza os dados dos registros de saúde). Significa dizer que o Brasil, que tem uma população que equivale a 2,7% dos habitantes do planeta, respondeu por cerca de 20,5% dos homicídios conhecidos que foram cometidos no planeta em 2020. Em volume de registros, apenas Índia (40.651) e México (36.579) possuem números absolutos informados tão grandes quanto o Brasil. O que chama atenção, contudo, é que essa proporção de 20,4% dos homicídios do planeta ter ocorrido no Brasil é 30,8% superior àquela observada para 2019, quando o país era responsável por 15,6% dos homicídios do planeta.

O Brasil, que tem uma população que equivale a 2,7% dos habitantes do planeta, respondeu por cerca de 20,5% dos homicídios conhecidos que foram cometidos no planeta em 2020.

GRÁFICO 02

Participação do Brasil no Total de Homicídios Informados ao UNODC 2019 e 2020 ⁽¹⁾



Fonte: DataUNODC.

(1) Base informada: 2019 - 121 países; 2020 - 102 países.

Em termos relativos, quando calculamos as taxas de mortes violentas intencionais por grupo de 100 mil habitantes, o Brasil é o oitavo país com dados de 2020 informados ao UNODC mais violento do mundo, com uma taxa de 22,45 homicídios para cada 100 mil habitantes (segundo dados da saúde). Jamaica (44,95); Honduras (36,33); África do Sul (33,46); México (28,37); Santa Lucia (28,32); Belize (25,65); e Colômbia (22,64) têm taxas maiores do que a brasileira neste caso. Com exceção da África do Sul, todos os países, incluído o Brasil,

estão na América Latina e no Caribe, mostrando que a região continua sendo uma das mais perigosas do planeta. No que diz respeito ao porte e características dessas nações, África do Sul, México, Colômbia e Brasil são países grandes e populosos, sendo que apenas a Colômbia é um Estado unitário descentralizado.

Os demais são Estados federados, cuja complexidade político-administrativa exige que diversos atores, instituições e esferas de poder sejam consideradas na análise sobre tendências da violência e da segurança pública. Nem todos os Estados federados possuem taxas como as do Brasil. Nos EUA, por exemplo, que também é um Estado federado e possuem 18.623 *'law enforcement agencies'*, todas funcionando com poder de polícia, em

2020 foi registrada uma taxa de 6,52 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes. Já na Alemanha, outra nação organizada em uma federação, a taxa de homicídios para cada 100 mil habitantes foi de 0,93. Mais do que a quantidade de unidades federativas e/ou agências/órgãos policiais, o que faz a diferença é a capacidade de coordenação e articulação das respostas públicas ante o medo, a insegurança, o crime e à violência.

Mais do que a quantidade de unidades federativas e/ou agências/órgãos policiais, o que faz a diferença é a capacidade de coordenação e articulação das respostas públicas ante o medo, a insegurança, o crime e à violência.

No Brasil mais especificamente, temos 86 corporações policiais atuando sem maior padronização ou coordenação federal. Tanto é que, mesmo entre as Polícias Militares, que são estaduais e as que possuem maiores efetivos, com mais de 406 mil policiais militares na ativa, os padrões e as formas de atuação são muito diferentes e, por exemplo, geram situações como a PM

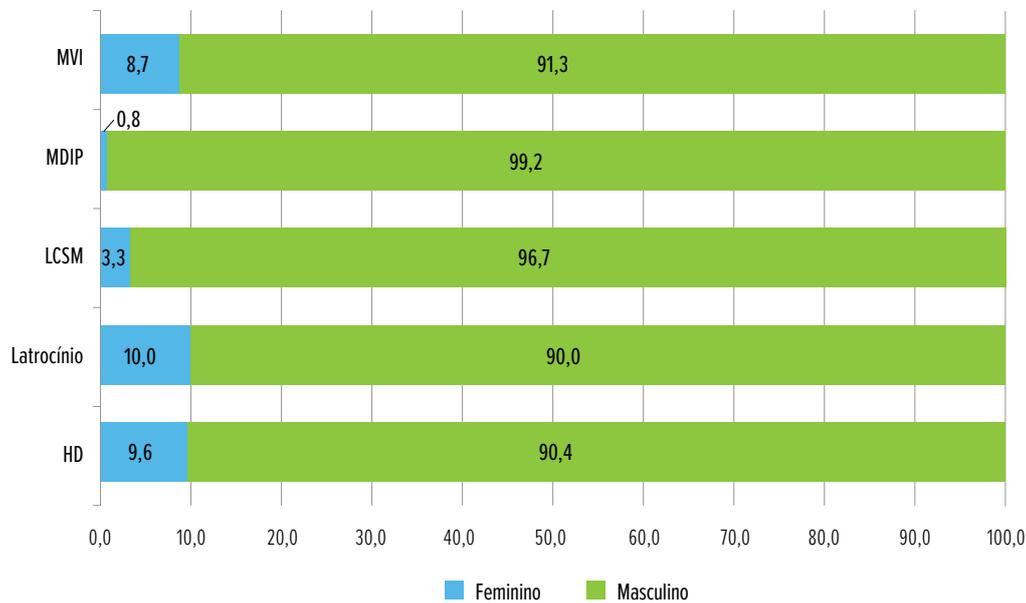
do Amapá, que é responsável por 31,8% de todas as MVI daquele estado em 2021. Ou a do Distrito Federal, que em contraposição ao Amapá, sua Polícia Militar é responsável por apenas 2,3% das MVI.

As armas de fogo permanecem como o principal instrumento utilizado para matar, com 98,4% das MDIP; 75% dos homicídios dolosos; 65,9% dos latrocínios (roubos seguidos de morte); e 11% das lesões corporais seguidas de morte. Além disso, 35,2% das MVI de 2021 foram cometidas nos finais de semana, aos sábados e domingos.

Analisando o perfil das vítimas das MVI, nota-se que ele varia conforme as subcategorias que compõem estas mortes. Homicídios dolosos e latrocínios apresentam, em média, homens como 90% de suas vítimas, sendo mulheres 10%. Já os casos de lesão corporal seguida de morte (LCSM) e intervenção policial com resultado morte são ocorrências que praticamente só vitimam homens, com 96,7% e 99,2% dos casos, respectivamente.

GRÁFICO 03

Vítimas de Mortes Violentas Intencionais - por tipo de ocorrência e sexo
Brasil (2021)

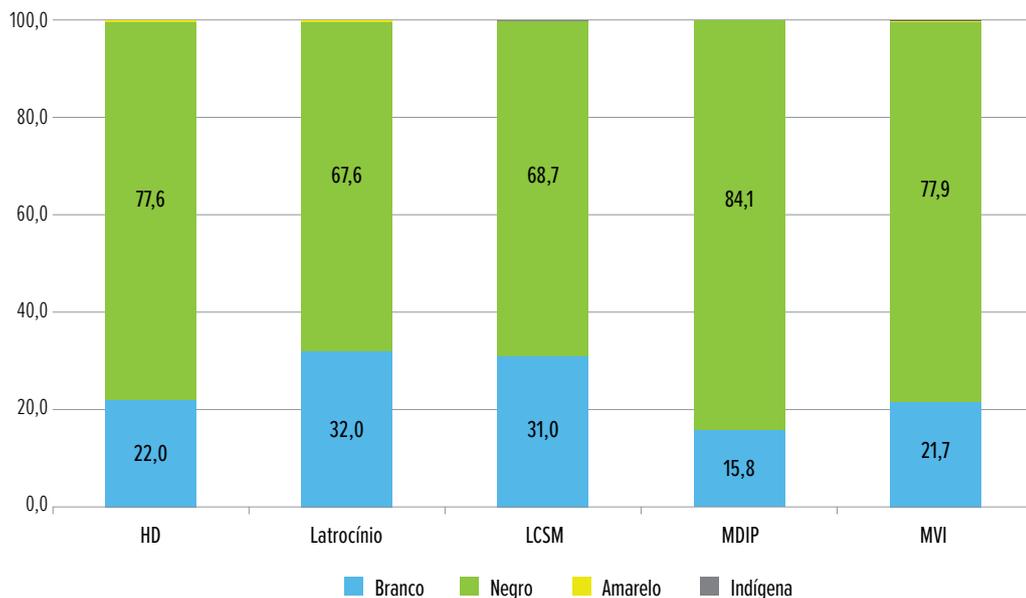


Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Em um padrão já bastante destacado por outros estudos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, negros permanecem como as principais vítimas das MVI (77,6% das vítimas de homicídio doloso, por exemplo, mas chegam a 84,1% das vítimas de mortes decorrentes de intervenções policiais).

GRÁFICO 04

Vítimas de Mortes Violentas Intencionais - por tipo de ocorrência e raça/cor
Brasil (2021)

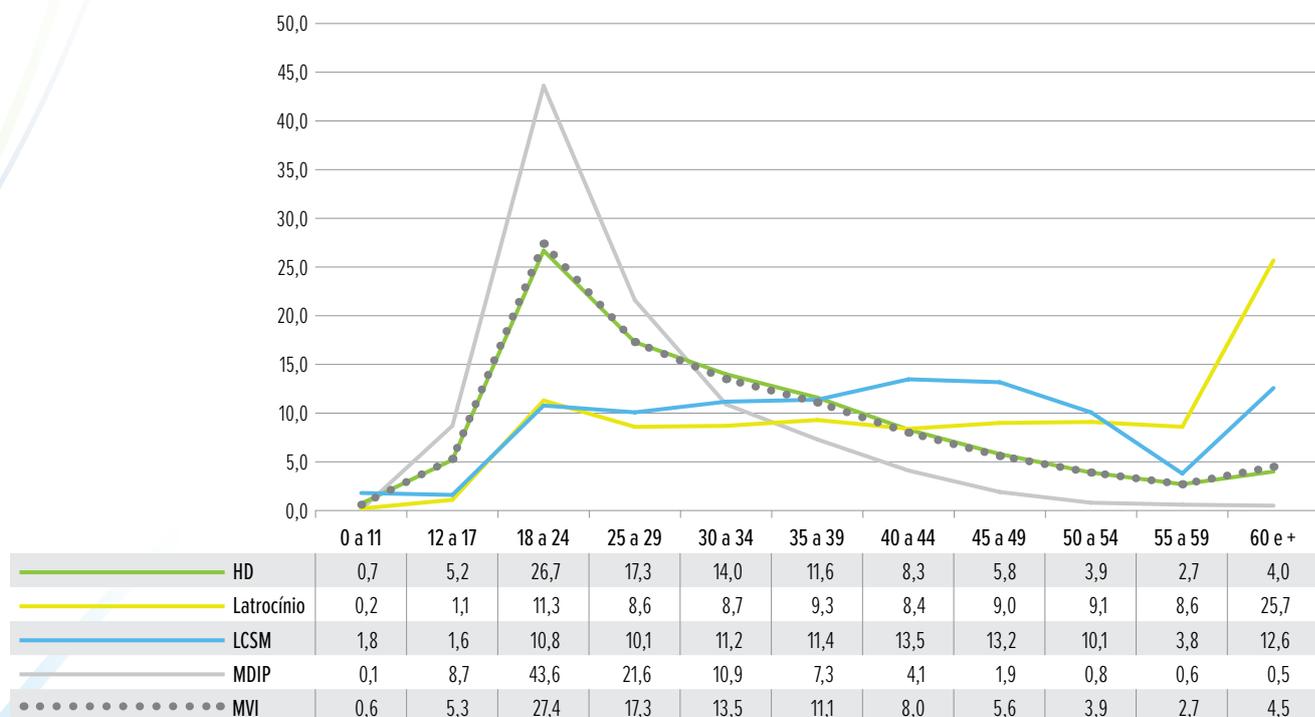


Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Já quando analisamos a faixa etária das vítimas, aquelas que foram mortas por intervenções policiais são significativamente mais jovens do que dos demais crimes fatais (gráfico 3).

GRÁFICO 05

Vítimas de Mortes Violentas Intencionais - por tipo de ocorrência e faixa etária
Brasil (2021)



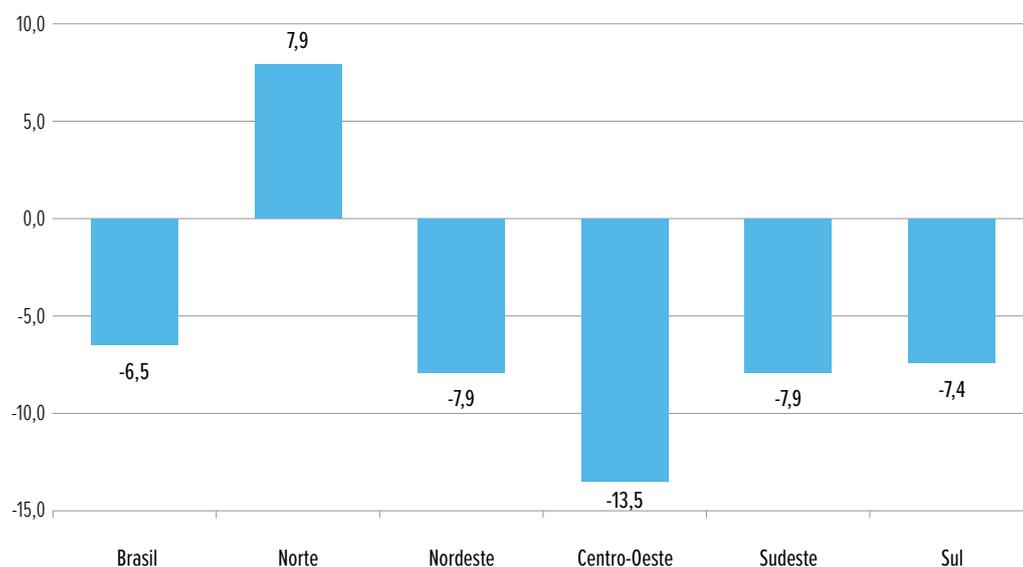
Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Agora, se dermos um zoom analítico para as macrorregiões do país, para além dos aspectos institucionais e de modelo de organização federativa, a forma como o território é ocupado também precisa ser considerada e revela falhas graves nas políticas de segurança pública do país. Por exemplo, observa-se que a Região Norte, composta por estados que integram a Amazônia Legal, segue na contramão do resto do país em 2021 e apresenta crescimento de 7,9% da taxa de Mortes Violentas Intencionais (Gráfico 4). Todas as demais regiões têm tendência de queda das MVI.

A forma como o território é ocupado também precisa ser considerada e revela falhas graves nas políticas de segurança pública do país.

GRÁFICO 06

Varição da taxa de Mortes Violentas Intencionais, por regiões 2020-2021



Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

E, se há tais diferenças regionais no comportamento das taxas de MVI, sobretudo na Amazônia, seria possível identificar fatores ou determinantes preponderantes que ajudariam a explicá-las? A literatura especializada trabalha com diversas hipóteses explicativas, na ideia já destacada que compreende as MVI como derivadas de fenômenos multicausais. No entanto, há quatro hipóteses que são mais comumente exploradas pelo debate público e que aqui defendemos que valem ser analisadas.

1. MUDANÇAS DEMOGRÁFICAS

Considerando que a redução das Mortes Violentas Intencionais – MVI é, em termos de volume global por UF, uma realidade nacional, com algumas poucas exceções, é preciso jogar luz às variáveis estruturais que impactassem o país como um todo e não apenas regiões ou UF específicas. Já identificamos neste texto que essa redução não é homogênea territorialmente. Todavia, se pensarmos em variáveis estruturais, demografia e economia costumam ser variáveis que a literatura especializada considera em suas análises. Desse modo, optou-se pela utilização da técnica de ‘shift-share’, que é um recurso usualmente empregado para se avaliar, exatamente, a magnitude de mudanças estruturais e de variações conjunturais sobre a intensidade de fenômenos demográficos, sociais e econômicos ao longo do tem-

Se pensarmos em variáveis estruturais, demografia e economia costumam ser variáveis que a literatura especializada considera em suas análises.

po, para entender qual a contribuição da dinâmica demográfica sobre a variação das taxas de homicídios¹ entre 2004 e 2020², para Brasil e regiões.

QUADRO 03

Decomposição shift-share da variação da Taxa de Mortalidade por Homicídios para o Brasil Entre 2004 e 2020

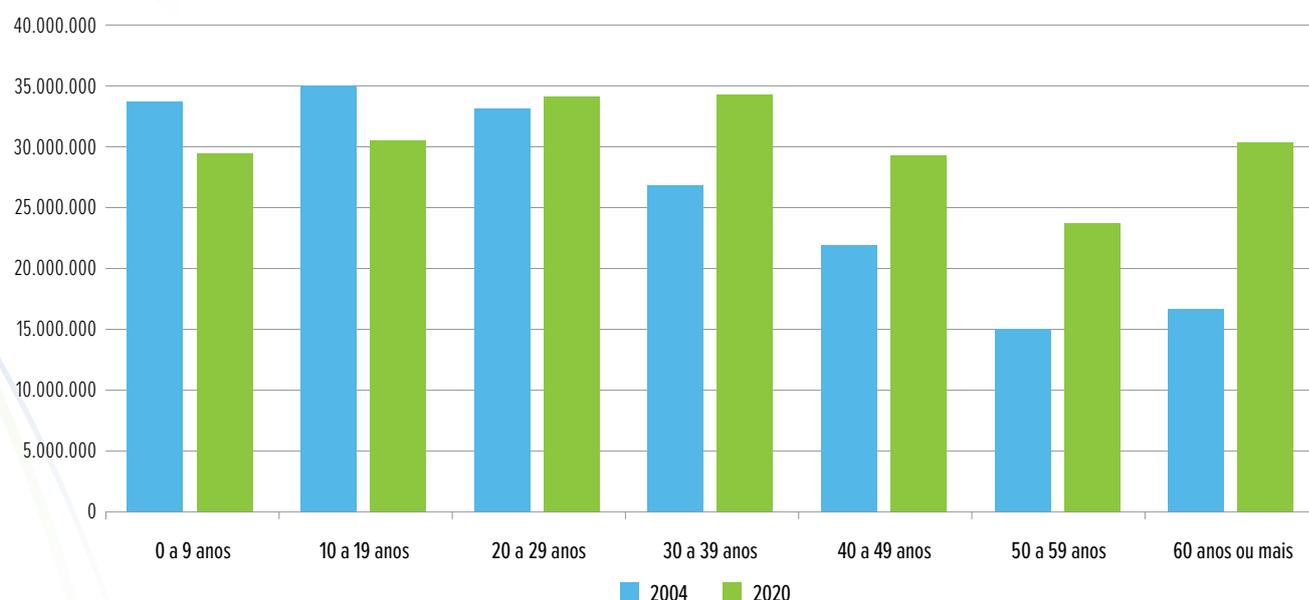
| | Taxas por 100 mil | | Diferença 2020-2004 | Decomposição da diferença devido | |
|----------------|-------------------|-------------|------------------------|----------------------------------|-----------------|
| | 2004 | 2020 | | Dinâmica Demográfica | Risco Homicídio |
| Brasil | 26,1 | 23,2 | -2,9 | -0,68 | -2,26 |
| Contribuição % | - | - | 100,0 | 23,2 | 76,8 |

Fonte: elaboração própria; Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Tal procedimento revela que a mudança demográfica contribuiu em 23% para redução da taxa de homicídios para o país de 2004 a 2020 (Tabela 1). A maior contribuição para a redução da taxa geral de mortalidade por homicídios (77%) decorre da diminuição do risco de mortalidade pelos vários grupos populacionais, fenômeno multicausal como já observado anteriormente.

GRÁFICO 07

População por grupos etários
Brasil 2004 e 2020



Fonte: IBGE. Projeções Populacionais 2000-2060, versão 2018.

¹ Pela necessidade de uma série histórica mais longa para a o uso da técnica selecionada, os dados desta seção foram os dos Sistema de Informações sobre Mortalidade, SIM/DATASUS. Eles existem desde o início dos anos 1980 e seguem a mesma tendência das MVI, que só começaram a ser sistematizadas nacionalmente no final dos anos 2000, mas são produzidos pelo sistema de saúde pública do país e não pelas polícias.

² Os dados do SIM/DATASUS estão disponíveis até 2020 e, por isso, a análise ficou limitada a esse ano e não incluiu 2021. Empregou-se apenas dados com registro da idade do falecido.

No país, entre 2004 e 2020, houve uma diminuição do número de adolescentes e jovens de 10 a 19 anos e estabilidade do quantitativo de jovens de 20 a 29 anos, grupos com risco elevado de mortalidade por homicídio (Gráfico 6). A essa dinâmica demográfica favorável associou-se uma discreta redução do risco de mortalidade da população com 20 anos e mais e, em especial, a redução do risco de mortalidade no grupo de 20 a 29 anos, grupo etário que concentra, em geral, pouco mais de um terço dos óbitos (Tabela 2). Cerca de 62% da redução da taxa de mortalidade por homicídios está associada à estabilidade quantitativa desse grupo etário e da discreta redução do risco à mortalidade desses jovens. Vale observar que o envelhecimento populacional não tem significado, por si mesmo, uma redução da taxa geral de mortalidade por homicídios. Na realidade, como o risco de homicídios de pessoas de 50 anos ou mais reduziu-se menos que a da população em geral, o elevado ritmo de crescimento dos idosos têm contribuído para aumentar o número de óbitos por essa causa. Ou seja, tão ou mais importante que a dinâmica demográfica na variação das taxas de homicídios é a efetividade de políticas de segurança pública e outros fatores sobre o fenômeno.

QUADRO 04

Contribuição relativa da variação das Taxas específicas de Mortalidade por Homicídios segundo decomposição shift-share para Brasil
Entre 2004 e 2020

| | Taxas por 100 mil | | Diferença Taxas | Variação qtvo Populacional | Contribuição % |
|-----------------|-------------------|-------------|-----------------|----------------------------|----------------|
| | 2004 | 2020 | | | |
| Brasil | 26,1 | 23,2 | -2,9 | 15,8 | 100,0 |
| 0 a 9 anos | 0,8 | 0,8 | 0,0 | -12,9 | 1,1 |
| 10 a 19 anos | 23,4 | 23,3 | -0,1 | -13,0 | 38,4 |
| 20 a 29 anos | 59,5 | 55,6 | -3,9 | 3,2 | 61,7 |
| 30 a 39 anos | 37,6 | 33,8 | -3,9 | 26,9 | 3,2 |
| 40 a 49 anos | 24,3 | 20,8 | -3,6 | 32,1 | 2,7 |
| 50 a 59 anos | 16,0 | 12,8 | -3,2 | 59,7 | -4,4 |
| 60 anos ou mais | 9,7 | 6,8 | -3,0 | 80,5 | -2,5 |

Fonte: elaboração própria; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A aplicação da técnica em cada uma das macrorregiões do país revela que a variação - aumento ou diminuição - das taxas de mortalidade por homicídios entre 2004 e 2020 decorreu sobretudo pela alteração dos riscos de mortalidade por grupos etários, com o componente demográfico com peso menor sobretudo nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul (Tabela 3). No Nordeste, as taxas de mortalidade por homicídios continuaram aumentando em que pese a relativa estabilidade do quantitativo populacional de adolescentes e jovens no período. No Sul e Sudeste, em que a transição demográfica se iniciou há mais tempo, 50 anos atrás, a discreta redução de jovens contribuiu com a diminuição das taxas de mortalidade por homicídios (9% e 4% respectivamente).

A dinâmica demográfica tem papel explicativo maior na variação das taxas de mortalidade por homicídios no Norte e Centro-Oeste. Essas duas regiões apresentaram maior crescimento populacional relativo nesse período que a média nacional, além de mudanças demográficas mais intensas entre os grupos etários de adolescentes e jovens. Assim, a estrutura demográfica explica cerca de 17 % para o aumento da taxa de mortalidade por homicídios na região Norte e 22% na região Centro-Oeste.

QUADRO 05

Decomposição shift-share da variação da Taxa de Mortalidade por Homicídios para o Macrorregiões
Entre 2004 e 2020

| Grupos etários | Dinâmica Demográfica | Risco de Homicídio específico por idade |
|----------------|----------------------|---|
| Brasil | 23,2 | 76,8 |
| Norte | 16,6 | 83,4 |
| Nordeste | 0,3 | 99,7 |
| Sudeste | 4,0 | 96,0 |
| Sul | 9,1 | 90,9 |
| C-Oeste | 21,6 | 78,4 |

Fonte: elaboração própria; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Em resumo, se a demografia tem peso significativo para explicar a queda das taxas de mortalidade por homicídios no contexto nacional, também o tem, mas em direção contrária, para explicar o crescimento dos homicídios na região Norte do país. Por isso é tão importante que o Poder Público pense políticas de prevenção da violência conforme os perfis de risco para cada faixa etária e não planeje ações de segurança pública exclusivamente de modo reativo e repressivo. Mas a demografia, sozinha, não é suficiente para compreender o cenário nacional e os quadros regionais e estaduais.

2. POLÍTICAS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA FOCALIZADAS E MODELOS DE INTEGRAÇÃO POLICIAL³

Várias Unidades da Federação adotaram, ao longo dos anos 2000 e 2010, programas de redução de homicídios pautados na focalização de ações nos territórios. Pacto Pela Vida, em Pernambuco; o Fica Vivo!, em Minas Gerais; o Estado Presente, no Espírito Santo; o RS Mais Seguro, no Rio Grande do Sul; as UPPs, no Rio de Janeiro; e o Ceará Pacífico, no Ceará, são exemplos de projetos que buscaram integrar ações policiais e medidas de caráter preventivo. Ao longo dos anos, muitos governadores titubearam na manutenção de tais iniciativas ou

³ Parte deste tópico reproduz, com pequenas alterações, artigo publicado no Portal G1, no link <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2022/02/21/queda-de-assassinatos-mostra-que-estados-reagiram-e-colocaram-em-pratica-programas-de-enfrentamento-a-violencia.ghtml>

desvirtuaram seus programas, mas houve um aprendizado organizacional das forças de segurança que mostra que, quando existe planejamento, integração e metas, os macro-objetivos são mais rapidamente alcançados. Além disso, houve investimentos significativos na modernização da gestão das polícias e a adoção de novas tecnologias e sistemas de inteligência. Hoje, as polícias brasileiras são muito mais preparadas do que no início dos anos 2000.

Estudo produzido por Alberto Liebling Kopittke e Marília Patta Ramos, publicado da RAP (Revista de Administração Pública), da FGV⁴, analisou a efetividade de programas de segurança pública de 41 programas ou políticas mapeados no Brasil e, seguindo metodologia de avaliação rigorosa baseada em evidências científicas, identificou 8 tipos de programas que funcionam, 7 programas promissores, 7 programas com resultados indefinidos e 2 programas com evidências que não funcionam. O estudo mostrou que o país dispõe de programas inovadores que são efetivos para reduzir homicídios e violência, como programas de gestão por resultados; restrição do horário de venda de bebida alcoólica; implantação de Guardas Municipais; implantação do Estatuto do Desarmamento; medidas previstas na Lei Maria da Penha⁵. De igual forma, o estudo identificou que ações tradicionalmente citadas como soluções para a área não apresentam evidências científicas de que funcionem, como o PRO-ERD (Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência), amplamente adotado pelas polícias militares.

Os autores defendem que, embora atrasado em relação ao desenvolvimento internacional, o paradigma da Segurança Pública Baseada em Evidências apresenta grande potencial para aumentar a efetividade do gasto público, auxiliar o país a reduzir a violência e superar processos de tomada de decisão baseados em crenças, corporativismos, preconceitos e populismos políticos. Seja como for, a mensagem que fica é que as ações que reconhecidamente funcionaram e que podem ser fortalecidas e/ou replicadas são aquelas que envolvem a articulação interinstitucional em torno de objetivos e metas comuns, com o uso intensivo de informações, foco territorial, monitoramento e avaliação, e uso de evidências. Quando o trabalho é orientado ao problema, tende-se a alcançar mais efetivos e duradouros.

Diante do aprendizado organizacional que tais iniciativas permitiram, em 2018, o Governo Federal conseguiu aprovar, depois de tramitar por 14 anos, a lei que criou o Sistema Único de Segurança Pública, responsável por regulamentar a Constituição de 1988 no que diz respeito à integração e eficiências das instituições de segurança pública. Isso

As ações que reconhecidamente funcionaram e que podem ser fortalecidas e/ou replicadas são aquelas que envolvem a articulação interinstitucional em torno de objetivos e metas comuns, com o uso intensivo de informações, foco territorial, monitoramento e avaliação, e uso de evidências.

⁴ <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/220173>

⁵ Outro estudo, de Paulo Arvate, Sandro Cabral constatou que a presença de uma delegacia de polícia especializada em atender mulheres está ligada a uma melhora relativa nos indicadores de homicídios contra mulheres no município após a implantação da Lei Maria da Penha, de 2006. Ver <https://www.insper.edu.br/conhecimento/politicas-publicas/delegacia-da-mulher-esta-ligada-a-reducao-de-homicidios-femininos/>

porque, em paralelo aos programas focalizados, a literatura sobre governança da segurança pública reconhece que o fortalecimento de ações, como as descritas por Kopittke e Ramos, também depende de reformas da arquitetura institucional e do arranjo federativo na segurança pública, na medida em que articulação e coordenação dependam menos da vontade/força política dos dirigentes e sejam incorporadas como premissas das políticas públicas, o que hoje não necessariamente é verdade.

Como exemplo, até o primeiro semestre de 2022, muitos dos mecanismos de avaliação e monitoramento da política nacional de segurança pública e defesa social não foram implementadas pela gestão Bolsonaro, como a avaliação bienal prevista na legislação, a criação do SINAPED (Sistema de Avaliação contínua das ações previstas) e/ou o funcionamento pleno do Conselho Nacional de Segurança Pública. Ainda em 2018, o Governo Federal fez aquela que talvez seja a mais significativa medida nacional para área desde a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2001. Houve uma mudança nas regras de repasse de recursos arrecadados pelas Loterias da Caixa que, na prática, fez com que cerca de 80% de todo o dinheiro da segurança repassado para estados e Distrito Federal de 2019 a 2020 tenha as loterias como origem e, com isso, novos recursos puderam ser destinados à área. Contudo, em 2021, o Governo Bolsonaro optou por financiar o repasse às UF do Fundo Nacional de Segurança Pública exclusivamente com os recursos das loterias, retirando recursos da área.

3. AÇÃO DO CRIME ORGANIZADO

Muitos estudos já demonstraram que a variação das taxas de violência letal vem sendo fortemente influenciadas pela dinâmica dos mercados criminais brasileiros e a ação de organizações criminosas. Facções criminais e milícias, que atuam na ilegalidade, usam da violência para administrar conflitos que decorrem dos negócios. Com a expansão do crime organizado pelo país ao longo dos anos 2000, mais do que nunca estes atores precisam ser observados, de modo a compreender em que medida a sua ação interfere no crescimento e na redução da violência. Para entender este cenário precisamos necessariamente olhar para a atuação de dois grupos criminosos que tem origem no Sudeste, e que tem atuado nacionalmente, se aliando ou rivalizando com grupos locais: o Primeiro Comando da Capital, proveniente de São Paulo, e o Comando Vermelho, originado no Rio de Janeiro.

Manso e Dias afirmam que, pelo menos desde 2002, o PCC – hoje a mais poderosa e lucrativa facção do país - já tinha por objetivo a nacionalização, o que naquele momento pretendia ser efetivado através de uma aliança com o Comando Vermelho (CV). No início dos anos 2000 o PCC já tinha controle das prisões em outros dois estados além de São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul, que eram estratégicos, pois fronteiriços e rotas importantes para a entrada de drogas ilícitas no país, em especial às destinadas a região sudeste.

Em meados de 2012, trocas de mensagens entre “irmãos” (como são conhecidos os membros “batizados” do PCC) já indicavam que a facção atuava como importante fornecedor de droga para outros grupos criminosos, em especial de pasta base, mas também sonhava com o comércio varejista (MANSO, DIAS, 2018). O projeto de expansão e nacionalização da facção exigiu a arregimentação de novos membros, o que acabou desencadeando a atual tensão entre o PCC e outras facções. A primeira reação regional se deu em 2015 quando o Primeiro Grupo Catarinense proibiu o batismo de novos membros nas prisões que controlava. Na sequência veio a proibição do Comando Vermelho do Mato Grosso, sucessivos conflitos nos presídios em Roraima e Rio Grande do Norte, a execução do traficante Jorge Rafaat, que atuava na fronteira entre Brasil e Paraguai, os conflitos no sistema prisional de Amazonas e Acre. Todos estes fatos ocorreram entre 2016 e 2017, em uma guerra que envolveu o PCC, o Comando Vermelho e facções presentes em outros estados. Como resultado, em 2017 o país registrou mais de 64 mil mortes violentas intencionais e atingiu o ápice de sua taxa de violência letal.

Desde 2018, no entanto, esses conflitos regionais entre grupos criminosos foram arrefecendo, o que em partes diz respeito à forte expansão e consolidação de territórios por parte do Comando Vermelho na região norte (especialmente em estados como Pará e Acre), mas também porque manter o nível de conflito e violência por muito tempo custa caro e gera prejuízos ao crime. Em outros territórios, como é o caso do Amazonas, os conflitos se acirraram após um período de estabilidade, tanto que o estado apresentou a maior variação da taxa de mortalidade violenta em 2021, com crescimento de 53,8%. O estado vive uma sobreposição de crises na segurança pública, que tem relação com a profusão de crimes ambientais e conflitos fundiários, mas também muito associado ao conflito entre membros do Comando Vermelho e da Família do Norte, o que ainda em 2022 tem provocado um rastro de sangue.

Em outros territórios, como é o caso do Amazonas, os conflitos se acirraram após um período de estabilidade, tanto que o estado apresentou a maior variação da taxa de mortalidade violenta em 2021, com crescimento de 53,8%.

4. CONTROLE DE ARMAS E AS MUDANÇAS RECENTES NA LEGISLAÇÃO

Na edição de 2020 do Atlas da Violência⁶, publicação em parceria com o IPEA, demonstramos que antes da ser sancionado o Estatuto do Desarmamento, em 2003, a velocidade de crescimento dos assassinatos no país desde o início dos anos 1980 era 6,5 vezes maior do que a que passou a vigorar no período subsequentes. Os homicídios continuam a ser perpetrados principalmente com o emprego de armas de fogo e, se não fosse pela política de controle de armas e munições implementada, o crescimento da violência letal nas décadas de 2020 e 2010 teria sido ainda maior do que o observado.

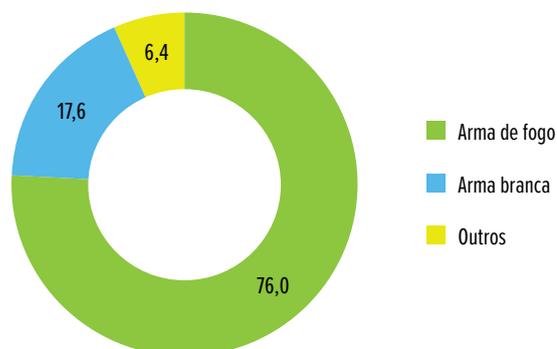
⁶ Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>.

Estes achados estão em sintonia com a literatura internacional e as evidências científicas disponíveis, que associam um maior número de armas em circulação ao crescimento da violência letal e de outros crimes (DUGGAN, 2001; CERQUEIRA, MELLO, 2012, PERES et al, 2011), demonstrando que pessoas com acesso a arma de fogo tendem a dar respostas mais violentas para a solução de conflitos interpessoais. O maior número de armas em circulação também beneficia criminosos, dado que o aumento da facilidade e do acesso a armas tende a reduzir o seu custo, permitindo inclusive que a mesma seja adquirida legalmente, ainda que vá ser usada no mercado ilegal.

Entretanto, considerando a política de flexibilização dos mecanismos de controle, supervisão e rastreabilidade de armas de fogo e munições que tem sido posta em prática pelo governo do presidente Jair Bolsonaro, é importante ressaltar que os dados disponíveis não autorizam o discurso segundo o qual o crescimento na quantidade de armas de fogo em circulação, sobretudo a partir das licenças de CAC (Caçadores, Atiradores e Colecionadores) teria provocado a queda das mortes violentas intencionais no Brasil.

GRÁFICO 08

Mortes violentas intencionais por tipo de instrumento utilizado Brasil, 2021



Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Em conclusão, a valiosa redução nacional de 6,5% na taxa de MVI nacional é, mais uma vez, uma notícia a ser comemorada e louvada. No entanto, dadas as questões aqui trazidas e a pouca tradição de se documentar boas práticas e de se produzir avaliações sistemáticas sobre o que funciona e sobre o que precisa ser aperfeiçoado, a sensação é que a tendência de redução da violência está em muito influenciada por dinâmicas estruturais como as demográficas, o que sugere que as políticas públicas de segurança que articulem prevenção e repressão qualificada sejam fortalecidas. Da forma como a área está sendo administrada atualmente, é seguro afirmar que estamos diante de um cenário frágil e que não assegura que o Brasil tenha alcançado um novo e menor patamar de violência.

REFERÊNCIAS

- CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; MELLO, João Manoel Pinho de. Menos armas, menos crimes. Texto para Discussão (TD) 1721. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2012.
- DUGGAN, Mark. More guns, more crime. *Journal of Political Economy*, 2001, vol. 109, no. 5.
- MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. A Guerra: A Ascensão do PCC e o Mundo do Crime no Brasil. *Todavia*; 1ª edição, 2018.
- PERES, M. F. T. ; VICENTIN, D. ; NERY, M. ; LIMA, R. S. ; SOUZA, E. R. ; CERDA, M. ; CARDIA, Nancy ; ADORNO, S. . Queda dos homicídios em São Paulo: uma análise descritiva. *Revista Panamericana de Salud Pública (Impresa) / Pan American Journal of Public Health (Impresa)* , v. 29, p. 17-26, 2011.

A frágil redução das mortes violentas intencionais no Brasil

Anuário
Brasileiro
**de Segurança
Pública**
2022



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA