

DESARMAMENTO: o que ele tem a ver com vigilantes, prisões lotadas, tribunais congestionados e pequenos traficantes de drogas?

Tiago Ivo Odon

DESARMAMENTO: o que ele tem a ver com vigilantes, prisões lotadas, tribunais congestionados e pequenos traficantes de drogas?

Tiago Ivo Odon¹

¹ Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília e Mestre em Direitos e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília, é Consultor Legislativo do Senado Federal para a área de direito penal, processual penal e penitenciário. E-mail: tiagoivo@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

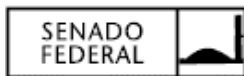
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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

Como citar este texto:

ODON, T. I. **Desarmamento: o que ele tem a ver com vigilantes, prisões lotadas, tribunais congestionados e pequenos traficantes de drogas?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Junho/2017 (Texto para Discussão nº 234). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 13 de junho de 2017.

DESARMAMENTO: O QUE ELE TEM A VER COM VIGILANTES, PRISÕES LOTADAS, TRIBUNAIS CONGESTIONADOS E PEQUENOS TRAFICANTES DE DROGAS?

RESUMO

Este estudo reúne dados e evidências qualitativas que permitem selecionar algumas variáveis na paisagem social para se analisar os efeitos da política do desarmamento no Brasil, como, por exemplo, a força da polícia na persecução penal, o crescimento da indústria da segurança privada, a queda da desigualdade social, o tráfico de drogas, o *deficit* de vagas no sistema prisional, a morosidade dos tribunais e a expansão das guardas municipais. O estudo constata que o tipo de arranjo institucional adotado na segurança pública brasileira, em interação com essas variáveis, esterilizou os efeitos almejados pela política do desarmamento. A estrutura de incentivos vigente na sociedade não contribuiu para a redução da violência. As taxas de homicídio, a proporção de homicídios cometidos com arma de fogo e a circulação de armas continuam altas e crescentes.

PALAVRAS-CHAVE: desarmamento; homicídios; segurança pública; segurança privada; tráfico de drogas; polícia.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	O MONOPÓLIO DO USO DA VIOLÊNCIA.....	3
3	COOPERAÇÃO EM MASSA E LEGITIMIDADE	7
4	DISTRIBUIÇÃO DO PODER E CRIAÇÃO DE RENDA.....	10
5	SEGURANÇA PÚBLICA É COISA DE POLÍCIA.....	12
6	EXPLOSÃO DA SEGURANÇA PRIVADA.....	15
7	GRANDE OFERTA E DEMANDA DE ARMAS	20
8	DOENÇA DE BAUMOL E LEI DE OLSON.....	23
9	DROGAS E ARMAS	25
10	EVOLUÇÃO DOS HOMICÍDIOS.....	32
11	EXPLOSÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS.....	37
12	CONCLUSÃO	39

1 INTRODUÇÃO

Este estudo propõe traçar algumas relações que normalmente passam despercebidas. Reunimos dados e evidências qualitativas que oferecem uma proposta de interpretação da realidade e permitem selecionar algumas variáveis na paisagem social para se analisar os efeitos da política do desarmamento no Brasil, como, por exemplo, a força da polícia na persecução penal, o crescimento da indústria da segurança privada, a queda da desigualdade social, o tráfico de drogas, o *deficit* de vagas no sistema prisional, a morosidade dos tribunais e a expansão das guardas municipais. Aparentemente são assuntos diferentes. Mas não são.

É muito pequeno o número de pesquisas acadêmicas que tentam responder diretamente se políticas de proibição de armas de fogo diminuem a criminalidade, e ainda assim elas chegam a resultados conflitantes. Mário Jorge Mendonça e Daniel Cerqueira, pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fizeram um levantamento de diversos trabalhos acadêmicos sobre o tema e concluíram que vários deles procuram evidenciar a relação causal entre mais armas e mais crimes, e vários outros concluem que mais armas significam menos crimes¹.

O Datafolha, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), divulgou recentemente pesquisa de opinião em que se levantou que 78% dos brasileiros acreditam que quanto mais armas em circulação, mais mortes devem ocorrer no País². Como argumento para algum fim, é uma falácia lógica. A maior quantidade de uma coisa aumenta logicamente a probabilidade de ocorrerem mais eventos com essa coisa. Mais veículos em circulação nas ruas também aumentam a probabilidade de ocorrerem mais acidentes e mais infrações de trânsito.

Uma pergunta mais interessante seria: por que um país como os Estados Unidos da América (EUA), com maior população, território geográfico quase equivalente ao do Brasil, muito mais carros e armas em circulação, tem menos acidentes de trânsito e menos homicídios que o Brasil? São muitas as variáveis envolvidas. Cada país é um

¹ MENDONÇA, Mário Jorge; CERQUEIRA, Daniel. Economia e crime. In: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Ruiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014, pp. 580-590.

² Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/05/infografico-instinto-devida.pdf>.

país. A resposta está no arranjo institucional adotado e a sua interação com a realidade social empírica. Cada país encontra seu equilíbrio socioinstitucional.

Na teoria, a regulação de um mercado legal tende a falhar se existe um grande mercado ilegal para o mesmo produto³. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2016, do FBSP, por exemplo, trouxe um dado curioso: apesar de a concessão de registros de armas de fogo estar aumentando, as vendas de armas em lojas estão caindo. O fato é que a demanda é muito alta e o produto, muito disponível. Se um governo realmente quiser combater o comércio de bens e serviços ilegais, economistas sugeririam como medida mais eficaz perseguir os usuários, que promovem e asseguram a demanda⁴.

No Brasil, optou-se por retirar da população o direito de acessar o mercado legal, o que é diferente. Se isso é bom ou ruim não é a pergunta certa. Há perguntas melhores: quais as consequências dessa estratégia? O fim almejado (ganho de paz social) foi atingido? Que efeitos colaterais foram criados? Uma das propostas deste estudo é estimular as pessoas a fazerem perguntas diferentes das tradicionais sobre o tema do desarmamento civil.

Este estudo oferece uma nova perspectiva de análise da política do desarmamento implantada com a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, popularmente conhecida como Estatuto do Desarmamento. Usamos como referencial teórico a sociologia política de Max Weber e a economia institucional de Douglass North. O objetivo não é defender uma ou outra política, criticar ou apoiar o desarmamento, mas, por meio da análise econômica do direito, oferecer uma outra direção para se abordar o tema.

³ Levantamento feito pela Viva Rio em 2010 estima em 18 milhões a quantidade de armas em circulação no País, das quais 10 milhões seriam ilegais, sem qualquer registro. No universo das armas legais (com registro), 90% são de pessoas físicas. O percentual médio de armas apreendidas com registro prévio é de apenas 23,6%. Relatório *Estoques e distribuição de armas de fogo no Brasil*. Projeto “Mapeamento do comércio e tráfico ilegal de armas no Brasil”. Viva Comunidade, 2010, com apoio do Ministério da Justiça. Disponível em: http://www.vivario.org.br/publique/media/Estoques_e_Distribuição.pdf. O relatório da CPI do Tráfico de Armas da Câmara dos Deputados, de 2006, já chamava atenção para o crescimento do volume de armas que são acauteladas em situação criminal. No Rio de Janeiro, entre as armas de fogo acauteladas, 81% aparecem como armas que nunca tiveram registro. O Relatório pode ser acessado por meio do seguinte sítio: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/95789.html>.

⁴ LEVITT, Steven D.; DUBNER, Stephen J. *Superfreakonomics: o lado oculto do dia a dia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 23.

Com a coleta de dados empíricos disponíveis, buscamos verificar se o efeito pretendido pela política do desarmamento civil tem sido atingido e ao menor custo possível para a sociedade. A análise econômica do direito entende que os indivíduos – atores sociais e operadores do direito – são racionais ao reagir a incentivos, ao buscar maximizar suas próprias utilidades e ao efetuar escolhas consistentes baseadas em recursos limitados em vista de alternativas conflitantes. Há uma estrutura de incentivos vigente na sociedade, e alterações nessa estrutura podem modificar as escolhas dos agentes. O Direito, assim como a Economia, foi construído sobre a premissa de que as pessoas respondem a incentivos⁵.

Este estudo conclui que o tipo de arranjo institucional adotado na segurança pública brasileira, em interação com as variáveis citadas, esterilizou os efeitos almejados pela política do desarmamento. A estrutura de incentivos vigente na sociedade não contribuiu para a redução da violência. As taxas de homicídio, a proporção de homicídios cometidos com arma de fogo e a circulação de armas continuam altas e crescentes.

2 O MONOPÓLIO DO USO DA VIOLÊNCIA

Historicamente, quando as pessoas se juntaram para formar comunidades organizadas, surgiram as elites, pessoas com acesso privilegiado a recursos e atividades produtivas e com a habilidade para formar *organizações* sancionadas pela maioria (igreja, exército, polícia, tribunais, parlamento, empresas, sindicatos, partidos políticos etc.), com o fim de formar redes de cooperação em massa.

As *instituições* (leis, convenções, códigos de conduta), ou seja, as regras do jogo, surgem quando há uma probabilidade de que a ordem seja mantida por um quadro específico de pessoas que usarão força física ou psíquica com a intenção de obter conformidade com a ordem, ou de impor sanções pela sua violação. A dominação, por decorrência, é a probabilidade de encontrar obediência; se há interesse na obediência pela maioria, ela ganha apoio e legitimidade. Essas são ideias importantes que encontramos na sociologia política de Max Weber⁶. Aqui elas serão complementadas

⁵ GICO Jr., Ivo. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*. Universidade Católica de Brasília, V.1, n. 1, pp. 7-33, jan.-jun. 2010.

⁶ WEBER, Max. *Economia e sociedade*. V.1. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

com a economia institucional de Douglass North⁷, que considera esse quadro weberiano muito simplista.

O que é importante para este estudo é perceber que a dominação efetiva não se manifesta ou se garante apenas em discursos políticos, mas sim no cotidiano da administração, no equilíbrio rotineiro e eficiente entre instituições, organizações e sociedade como um todo. Esse é o arcabouço que usaremos para analisar a política do desarmamento.

Instituições são importantes por causa dos custos de transação vigentes na sociedade (custos para que sejam efetivadas as trocas entre as pessoas em geral – comprar um carro, jantar num restaurante, contratar uma empregada doméstica etc.). Em um negócio, uma parte desconhece uma série de limitações do produto que a outra oferece, o que pode colocar esta numa posição vantajosa. Essa desinformação gera custos de transação, pois obriga a parte vulnerável a elaborar contratos mais detalhados para se proteger ou a pesquisar melhor onde adquirir o produto ou o serviço. Se um dos lados não paga ou há um problema com o produto ou o serviço, o outro precisará contar com um terceiro, o tribunal, para fazer valer o acordo. A ineficiência do tribunal e da polícia aumenta os custos de transação na sociedade. Honestidade, confiança e reconhecimento do outro são valores que reduzem os custos de transação. Desonestidade e desconfiança aumentam os custos.⁸

No Brasil, os custos de transação são altos. De um lado, cada brasileiro paga, em média, 70 reais por mês para o governo pelos serviços de polícia, justiça e prisões, sem ganhos na diminuição da percepção de insegurança, e, de outro, apenas 7,4% dos brasileiros dizem confiar nos outros.⁹

⁷ NORTH, Douglass; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. New York: Cambridge University Press, 2013.

⁸ NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

⁹ O instituto chileno Latinobarómetro, em pesquisa de 2015, perguntou para os brasileiros se, de forma geral, eles confiam nas pessoas. Apenas 7,4% responderam positivamente. O *Our World in Data*, da Universidade de Oxford, encontrou índice bem próximo em 2014: 6,53%. Esse índice para os países escandinavos, por exemplo, é superior a 60%. O Latinobarómetro está disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. O Brasil gastou aproximadamente R\$ 76 bilhões com segurança pública em 2015 (policiaimento, defesa civil, informação e inteligência, entre outros), o que dá um gasto *per capita* de cerca de R\$ 372, conforme dados do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 2016*. Houve um crescimento de cerca de 62% entre 2002 e 2015 das despesas de segurança pública. A sociedade gastou R\$ 79 bilhões com o Poder Judiciário, ou R\$ 387 por habitante, com crescimento de 3,8% ao ano no período 2011-2015, segundo o relatório *Justiça em*

Também temos tribunais e prisões congestionados. Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Brasil contava, em dezembro de 2014, com uma população prisional de 622.202 pessoas para 371.884 vagas (o *deficit* é de 250.318 vagas). Na Justiça Criminal, por sua vez, durante o ano de 2015, ingressaram 2,5 milhões de novos casos, somando-se aos já 6,1 milhões em andamento (excluídas as execuções penais). Ao final de 2015, havia 1,2 milhão de execuções penais pendentes (das quais 63% são de prisão). A taxa de congestionamento na justiça criminal (percentual de processos iniciados em anos anteriores e ainda sem solução) é de 71%.¹⁰

Tais custos estão relacionados, portanto, à mensuração do valor do que se troca entre as pessoas e à garantia de efetividade dessas trocas, por causa de problemas de assimetria de informação e de proteção dos direitos de propriedade. Quanto mais altos esses custos, mais limitada e cara fica a vida em sociedade (as pessoas optam por se relacionar com conhecidos ou com pessoas ou empresas indicadas por amigos, constroem muros altos em suas casas, contratam vigilantes, substituem o passeio no comércio de rua pelos shoppings, evitam sair à noite, evitam certos bairros etc.).

A sociedade precisa de instituições (como estruturas de incentivos para a cooperação) para reduzir a incerteza. Forças Armadas, forças policiais, tribunais e prisões estão o tempo todo em ação, dando incentivos para as pessoas cooperarem e agirem de acordo com a ordem.

Para Weber, o Estado deve ser definido em termos do meio específico que lhe é peculiar, ou seja, o uso da força física. O Estado moderno é uma comunidade humana que pretende, com êxito, possuir o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território, ou seja, ser a única fonte do “direito” de usar a violência, e ele tem historicamente reunido para esse fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, desapropriando todos aqueles que antes dispunham, por

Números-2016 do CNJ. Segundo a presidente do STF e do CNJ, Ministra Cármen Lúcia, o preso no Brasil custa, em média, R\$ 2.400 por mês (<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83819-carmen-lucia-diz-que-presos-custa-13-vezes-mais-do-que-um-estudante-no-brasil>). Segundo o Infopen, a população prisional era de 622.202 em dezembro de 2014, o que oferece um gasto médio de cerca de R\$ 18 bilhões por ano, ou R\$ 88 *per capita* (http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf).

¹⁰ Número bem próximo à taxa de congestionamento geral do Poder Judiciário, de 72,2%. Dessa forma, mesmo que os tribunais criminais não recebessem novas demandas, com a atual produtividade de magistrados e servidores, seriam necessários aproximadamente 3 anos de trabalho para zerar o estoque. Relatório do CNJ disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbf344931a933579915488.pdf>.

direito próprio, desses meios¹¹. Daí “política” significar a participação no poder, a luta para influir na distribuição do poder entre grupos dentro do Estado.

O art. 144 da nossa Constituição prescreve que a segurança pública é “responsabilidade de todos”, o que indica que a intenção do constituinte de 1988 era de fortalecimento da participação comunitária e da sociedade civil. O desarmamento civil após 2003, contudo, desapropriou a população de um dos meios de agir nesse campo. A lei infraconstitucional dá aos cidadãos poder para usar a força e intervir diretamente, paralelamente às organizações da segurança pública e privada: no art. 301 do Código de Processo Penal (CPP), “qualquer do povo poderá [...] prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”; o art. 25 do Código Penal (CP) prevê a legítima defesa própria e de terceiros, quando o cidadão está autorizado a fazer uso da força para repelir “injústa agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem”; o art. 1.210, § 1º, do Código Civil autoriza o particular a usar a força necessária (“própria força”) para defender a posse de um bem esbulhado ou turbado por outrem. Com o Estatuto do Desarmamento, o cidadão comum perdeu poder para exercer esses direitos para as organizações (polícias e empresas de segurança privada), apesar de ter sinalizado no referendo de 2005 que não queria perdê-los.¹²

Os grupos que chamamos de “elite” ou “classe dominante” estão longe de formar um todo unitário ou uniforme. Há *elites*, no plural – econômicas, políticas, judiciárias, religiosas etc. –, grupos influentes, com legitimidade e habilidade para organizar interesses na forma de organizações, e todas elas tendem a uma agenda comum, a um ponto ótimo de distribuição do poder: evitar a violência – pois, com violência, gera-se insegurança, instabilidade, os custos tendem a superar os benefícios, e todos tendem a perder.

Para ter o monopólio da violência, o Estado oferece incentivos para as elites cooperarem. As elites formam organizações que são sancionadas pela sociedade e, por meio delas, criam renda e conquistam privilégios mediante acordos com o Estado. Esse é o mecanismo básico, conforme North, para o controle da violência. O Estado se viabiliza e se torna a organização das organizações.

¹¹ WEBER, Max. *Economia e sociedade*. V. 2. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 529.

¹² 63,94% da população disse “não” à pergunta “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”. Apesar da incompatibilidade lógica do resultado do referendo com o espírito do Estatuto (por que as pessoas apoiariam o desarmamento e reprovaram o fim do comércio de armas?), este foi preservado, retirando-se apenas a vigência do artigo que vedava o comércio (art. 35).

Sociedades politicamente organizadas são aquelas, portanto, que consolidaram o controle legítimo sobre a violência em uma única organização, o Estado. Mas não existe uma entidade unitária chamada Estado, o detentor, por excelência, do monopólio legítimo da violência. Esse monopólio é fruto de um acordo entre elites, de uma concessão, complementa North.

A forma como direitos e deveres são alocados nas leis gera mais ou menos poder para as organizações. Se o acordo entre representantes dos policiais e dos juizes com os políticos eleitos, por exemplo, atende aos interesses envolvidos ao mesmo tempo em que é eficiente para gerar paz social (reduzir a violência, reduzir os custos de transação), o acordo é legitimado pela maioria da população e dura no tempo, pois todos passam a ter interesse na sua vigência.

Assim, instituições não são necessariamente criadas para gerar eficiência, mas para servirem a interesses organizados de quem tem poder para definir regras. Mas um arranjo político ineficiente ameaça o equilíbrio socioinstitucional se não controla a violência. Se a sociedade encontra um acordo de distribuição de poder em que os mesmos insumos geram mais segurança (sem reduzir outros produtos), há ganho de eficiência e todos se encontrarão em melhor situação.

As relações entre instituições, organizações e sociedade são pontos de partida fundamentais para analisarmos políticas públicas como o desarmamento civil.

3 COOPERAÇÃO EM MASSA E LEGITIMIDADE

Um caso intrigante na antropologia é a sociedade primitiva de pastores Nuer do Sudão. Apesar do alto potencial de violência dentro da tribo, eles historicamente lograram evitar o conflito que adviria naturalmente da busca individual pelo interesse próprio, mesmo sem dispor de polícia ou tribunal.

Na ausência de regras e de um Estado, podemos imaginar um jogo único de “dilema do prisioneiro”, em que agentes racionais e egoístas chegam a uma “guerra de todos contra todos” (do estado natural hobbesiano), ou seja, aquela que deixa ambos os lados em pior situação do que aquela em que estariam se optassem por cooperar¹³. Para contornar esse dilema, as partes poderiam celebrar um contrato, que é a solução

¹³ O cientista político Thomas Schelling ofereceu a analogia do cidadão armado em sua casa que surpreende um ladrão também armado, e ambos ficam tentados a atirar para evitar receber o primeiro tiro. Esse dilema também é conhecido como “armadilha hobbesiana”.

hobbesiana. A razão básica para se abrir mão de liberdades e constituir o Estado reside na pressuposição de que todos estariam melhor na nova situação. Esta é a grande contribuição de Hobbes: o Estado é instrumento necessário para o manejo pacífico de todas as questões humanas.

Historicamente, a solução hobbesiana se mostrou acertada. Tudo o mais constante, Steven Pinker verificou que sociedades organizadas em Estados são cinco vezes menos violentas que sociedades tribais, mesmo computando as guerras.¹⁴

Contudo, um oportunista, ou seja, um *free rider*, pode vir a fazer um cálculo individual de custo/benefício e concluir que é vantajoso quebrar o contrato social. Temos a inviabilidade do Estado se isso acontecer em larga escala, pois os custos de fazer valer a lei (punição) seriam imensuráveis. No Estado viável, os benefícios devem exceder os custos. Quanto de custo adicional as pessoas estão dispostas a aceitar antes de se tornarem *free riders* (criminosas)? No Brasil, temos índices crescentes de criminalidade e tribunais e prisões congestionados. Os custos de manutenção de uma ordem são inversamente proporcionais à percepção de legitimidade pelas pessoas.¹⁵

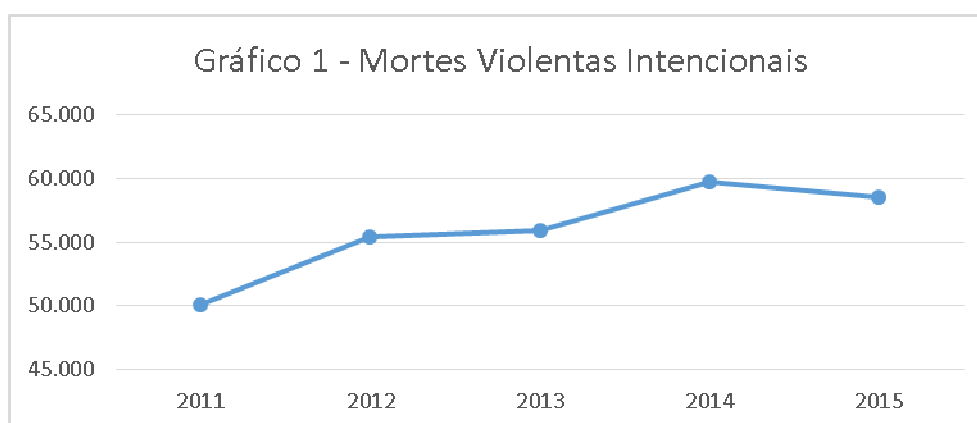
O conceito chave para o modelo econômico de crime é o de dissuasão: agentes racionais, em face de maior probabilidade de serem pegos ou de sofrer sanções severas, tendem a cometer menos crimes.¹⁶

O governo assume um papel de coordenação das organizações e precisa investir pesado na legitimação do arranjo para superar o problema do *free rider*. Os números do Brasil apontam para uma realidade preocupante: o Estado não vem conseguindo resolver esse problema.

¹⁴ PINKER, Steven. *The better angels of our nature: why violence has declined*. Viking, 2011.

¹⁵ NORTH, Douglass. *Structure and change in economic history*. New York: W.W. Norton & Company, 1981.

¹⁶ É o modelo básico oferecido por Gary Becker. A análise econômica do crime é a principal contribuição do artigo seminal de Becker, de 1968. Para o autor, a pena é equivalente a um preço que se paga pela realização de uma atividade ilegal. Portanto, o sistema penal deve prover um conjunto de mecanismos que, de maneira análoga a quaisquer outras atividades de natureza econômica, fixe preços que venham a inibir as atividades economicamente ineficientes; no caso, aquelas que dificultem a realização dos delitos. Em outras palavras, a pena tem o poder de reduzir o benefício esperado da atividade ilegal. No entanto, se a pena não for aplicada, o mecanismo desenhado para coibir o crime não funcionará; ou, pelo menos, terá sua eficácia diminuída. MENEGUIN, F.; BUGARIN, M. S.; BUGARIN, T. T. S. Execução Provisória da Sentença: Uma Análise Econômica do Processo Penal. *Economic Analysis of Law Review*, V. 2, n. 2, jul.-dez, 2011.



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (os dados incluem as ocorrências de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e morte decorrente de intervenção policial). Elaboração própria.

Entre janeiro de 2011 e dezembro de 2015, morreram 279.567 pessoas no Brasil, e, entre março de 2011 e novembro de 2015, morreram 256.124 pessoas na guerra da Síria. Entre 2009 e 2015, foram 2.572 policiais mortos, número que não encontra similar em nenhum outro país do mundo, segundo o pesquisador do FBSP Elisandro Lotin¹⁷. O número de policiais mortos no Brasil em um ano é o mesmo de policiais mortos na Inglaterra em 98 anos. Nos EUA, país mais populoso e com muito mais armas em circulação, morreram 41 policiais em serviço em 2015, contra 103 no Brasil. Os policiais norte-americanos mataram 442 pessoas em 2015, e os policiais brasileiros mataram 3.345. O Brasil ainda teve 290 policiais mortos em folga, quase três vezes mais do que os mortos em serviço.

Lotin arremata: “os números são claros, vivemos uma guerra civil não declarada que faz vítimas de todos os lados”. Essa é a nossa “guerra de todos contra todos”, e num contexto de população desarmada. Como é possível?

A resposta é: os *free riders* abundam. Perguntar se o problema é a arma de fogo é fazer a pergunta errada. Os benefícios da vida social não conseguem superar os custos e, como os custos de manutenção de uma ordem são inversamente proporcionais à percepção de legitimidade pelas pessoas, estas perdem interesse na obediência. As pessoas têm maior probabilidade de obedecer às regras (instituições), mesmo a um custo considerável para elas mesmas, se acreditam que as outras pessoas também vão

¹⁷ LOTIN, Elisandro. Uma “guerra de todos contra todos”. In: *Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 2016*, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, pp. 28-29.

obedecer às regras¹⁸. O arranjo político encontrado pelo Estado brasileiro para controlar a violência sofre uma crise de legitimidade.

O Brasil criou uma democracia na década de 1980 – que nada mais é do que um regime que busca deslegitimar a violência por meio do poder exercido pelas organizações sancionadas pela maioria –, e que precisa, portanto, em cada linha de sua Constituição, institucionalizar mecanismos de mediação e de contenção da violência, e esse processo se mostra em crise.

4 DISTRIBUIÇÃO DO PODER E CRIAÇÃO DE RENDA

O Estado, enquanto organização das organizações, e com o fim de controlar a violência dispersa na sociedade, distribui poder alocando renda e privilégios – na forma de direitos e deveres na legislação –, e assim “faz política”. A estabilidade política e social é então mantida pelo Estado em favor de grupos variados com poder de pressão, colocando “panos quentes” nos conflitos. Como resultado, os mais pobres não têm motivos para apoiar propostas revolucionárias ou movimentos extremistas, se suas demandas são gradualmente atendidas (programas sociais, aumento do salário mínimo), assim como os grupos mais ricos não têm razão para se opor se seus privilégios são preservados (altos salários no serviço público, redução de impostos para grupos empresários selecionados, foro privilegiado para determinadas autoridades, multiplicidade de instâncias recursais nos tribunais etc.).

O conceito de “renda” usado aqui é diferente do uso comumente dado ao termo. O produtor de um bem qualquer só fica no mercado se tiver lucro, que é o valor que ele recebe por ter empregado seu tempo e seu capital na organização e gestão de seu negócio. Esse lucro tende a ser igual para todas as firmas do setor. Se algum produtor conseguir um lucro acima do normal, diz-se que ele está recebendo uma “renda”, ou

¹⁸ O Banco Mundial avalia os países conforme um indicador chamado *Rule of Law* (ou “império da lei”), que reflete quão bem contratos privados são garantidos nos tribunais, quão justo é percebido o sistema legal, a força do mercado negro e do crime organizado, a qualidade da polícia e a probabilidade de crime e violência. Em um experimento feito com pessoas de vários países, especialistas encontraram que o *Rule of Law* de um país era consistente com o grau com que seus cidadãos se entregavam ao comportamento antissocial. As pessoas de países com um *Rule of Law* ruim se mostraram mais vingativas (PINKER, *op. cit.*, pp. 540-541). Pinker também menciona experimentos com *public goods games*, jogos em que as pessoas contribuem com dinheiro para uma cesta comum, que depois é dobrado e dividido uniformemente entre os participantes. O melhor resultado para o grupo é quando cada um contribui o máximo que pode, e o melhor resultado para o indivíduo é contribuir menos para lucrar mais (*free rider*). Foi observado que quando é dada às pessoas a oportunidade de punir *free riders*, elas não agem como *free riders*.

seja, um valor acima do retorno normal esperado para a sua atividade. É também o caso de trabalhadores que recebem remuneração acima do mercado. “Renda” é, portanto, o montante que um fator de produção (capital, trabalho, terra) recebe acima do valor que receberia em seu melhor uso alternativo.¹⁹

Assim, cria-se renda quando um produtor ou uma categoria profissional conquista um monopólio (os delegados de polícia conquistaram o monopólio da condução da investigação criminal e do indiciamento com a Lei nº 12.830, de 2013); quando uma categoria profissional consegue a aprovação de uma lei limitando o número de profissionais que podem atuar no setor (exigência de diploma específico, de determinado tempo de experiência etc.); quando empresas fazem *lobby* junto ao governo para que este eleve tarifas de importação de produtos concorrentes; quando sindicatos ameaçam parar a produção ou interromper a oferta de serviços públicos essenciais em troca de determinado nível salarial (quando pessoas desempregadas aceitariam trabalhar por salário menor) etc.

A política do desarmamento civil cria renda para alguns. Por exemplo, dá mais poder para os policiais pressionarem por aumentos de salários²⁰, dá incentivos para policiais (já formados e treinados pelo Estado) explorarem sua vantagem no mercado da segurança privada, que passa a ser mais demandado, e dá mais moeda de troca para políticos barganharem com categorias profissionais a entrada no rol dos legitimados a portar armas do Estatuto do Desarmamento (art. 6º).

Em 2004, o rol dos legitimados a portar uma arma de fogo no Estatuto foi alargado para incluir guardas municipais de municípios com mais de 50.000 e menos de 250.000 habitantes. Em 2007, o rol foi novamente alargado para incluir os integrantes das carreiras de auditoria da Receita Federal e de auditoria-fiscal do Trabalho. Em 2012, foram incluídos os servidores de tribunais do Poder Judiciário e do Ministério Público, quando estiverem no exercício de funções de segurança. E há vários projetos de lei de outras categorias buscando entrar na lista. Barrar ou dificultar acessos cria mercado para o favor.

¹⁹ MENDES, Marcos. *O que é “rent-seeking”?* Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/03/25/o-que-e-rent-seeking/>.

²⁰ A greve de policiais militares no Espírito Santo em fevereiro de 2017 fez a taxa de homicídio crescer 300% em dez dias, o que elevou significativamente a percepção de insegurança da população. Em razão disso, o número de pessoas querendo ter arma em casa triplicou no estado. Segundo a Polícia Federal, houve aumento de 230% nas requisições de registro de armas em relação a fevereiro do ano anterior. Matéria disponível em: <http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/numero-de-pessoas-querendo-ter-arma-em-casa-triplica-no-es.ghtml>.

5 SEGURANÇA PÚBLICA É COISA DE POLÍCIA

O Estado brasileiro, com a democracia instalada com a Constituição de 1988, adotou um certo arranjo de distribuição de poder na segurança pública, no qual a organização policial goza de muito poder.

A polícia foi colocada ao lado das forças armadas na Constituição, no capítulo de “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”. Os constituintes não viram a polícia como instrumento de defesa da cidadania, e sim de defesa do Estado. E, historicamente, a organização policial ganhou poderes para fazer isso: investigação inquisitorial-sigilosa e inquérito policial (instituição da época imperial), peça que deve ser anexada à ação penal (art. 12 do CPP); a descoberta da “verdade real” como objetivo do processo judicial; a polícia pode pedir prisão antes para tentar levantar as provas depois (Lei nº 7.960, de 1989, art. 311 do CPP); não se pode levantar a suspeição do delegado de polícia (art. 107 do CPP); o próprio CPP manda a polícia praticar atos processuais formais atribuídos ao juiz e ao promotor (arts. 4º, 6º, 13-A e 13-B, 39, 120, 168, 184, 241, entre outros, do CPP) etc.

Já disse Miguel Reale Jr. certa vez: “a polícia encontra na morosidade processual a necessária justificativa para se pensar fatora exclusiva da justiça”²¹. E em um quadro de *deficit* de uso adequado do conhecimento científico, os juízes se apoiam amplamente no que a polícia e as testemunhas (ouvidas primeiramente na polícia, em regra) dizem. Apesar da tendência de autonomização administrativa dos institutos de perícia no Brasil, eles se submetem à condução investigativa ditada pelo delegado de polícia.²²

A própria Constituição enfatiza a concepção policialesca da “segurança pública”. O capítulo da segurança pública reduziu essa matéria a uma questão de gestão da organização policial.

²¹ *Apud* DA SILVA, Jorge. *Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 154.

²² O STF, conforme se observa em alguns julgados, não vê qualquer óbice à autonomia dos institutos periciais. A Corte, contudo, tem considerado inconstitucionais emendas às Constituições estaduais que tentam adicionar a perícia oficial como mais um órgão da segurança pública, por ofensa à simetria dada na Constituição Federal, onde não consta a perícia como um órgão autônomo da segurança pública (art. 144). No voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, na ADI 2.616/PR, assevera-se que a autonomia da perícia não muda a situação jurídica de que o inquérito policial deve ser presidido pela polícia judiciária. Em muitos estados, o perito criminal continua integrando uma das várias carreiras existentes nas polícias civis, as quais, por força constitucional, são dirigidas, exclusivamente, pelos delegados de polícia de carreira. Nos últimos anos, contudo, vários estados vêm reestruturando suas perícias e dando-lhes autonomia administrativa.

O Decreto-Lei nº 317, de 1967, atribuiu às polícias militares a exclusividade para executar o “policimento ostensivo fardado”, o que até então era realizado por diferentes polícias e guardas. A maioria dos constituintes optou pela manutenção dessa polícia militarizada – que trazia em seu *modus operandi* uma doutrina de “segurança interna”, termo tradicional nas Constituições federais anteriores –, juntamente com a polícia civil judiciária, organizações que hoje disputam espaço e poder nos Estados.

A reação social a essa opção não tardou. Durante a década de 1990, uma série de movimentos sociais (envolvendo especialistas das áreas de saúde pública, criminologia, assistência social, entre outros), por não perceberem uma mudança real de rumos com a democracia, começou a condenar o governo por mostrar-se passivo ante o flagrante crescimento da violência.²³

E quando falamos em polícia, precisamos ainda especificar se falamos da polícia federal, estadual ou municipal. Nosso modelo deu incentivos para o chamado conflito negativo. Por exemplo, os estados acham que drogas e armas são encargos do governo federal, e tendem a negligenciar esses problemas, privilegiando a atuação no varejo. Isso porque, um, a Constituição elenca o narcotráfico, o contrabando e o descaminho entre as competências da polícia federal (art. 144, § 1º, II) e, dois, os mercados de drogas e de armas estão intimamente relacionados. Nos municípios, os prefeitos parecem entender que nada têm a ver com drogas e armas. O fato é que os mercados de drogas e armas não têm apresentado diminuição.

Além disso, não existe na Constituição uma atribuição clara de competência para legislar na área da segurança pública (essa matéria não aparece nos arts. 22 e 24, que tratam da competência legislativa da União e dos entes federativos). Esse vácuo facilita a adoção de agendas próprias, por parte das organizações policiais, nos estados e municípios.

Do ponto de vista da integração organizacional, não se pode falar em um “sistema”, apesar dos esforços federais para criar um. União, estados e municípios não conversam e não trocam informações entre si, e as políticas são implementadas divorciadas do estoque de conhecimento disponível. Planos nacionais de segurança pública têm apresentado níveis baixíssimos de implementação. Assim como o Programa

²³ MUGGAH, Robert *et al.* Redução da violência armada no Brasil. In: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Ruiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014, pp. 566-579.

Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), criado em 2007, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), lançado em 2003, foi perdendo força e se inviabilizando com os sucessivos cortes orçamentários.

No início de 2017, após diversos episódios de violência ocorridos durante rebeliões em presídios em alguns estados brasileiros, o Ministério da Justiça lançou um novo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). O documento que deu origem ao PNSP passou por diversas alterações, o que demonstrou fragilidade e descontinuidade na formulação das políticas públicas de segurança e expôs a precariedade do processo de planejamento e de tomada de decisão do governo federal na área, a ponto de a capacidade de governança do governo nesse campo ter sido questionada pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão 811/2017-Plenário/TCU).

O TCU enviou questionários às 27 secretarias estaduais de segurança pública (ou congêneres), incluindo a do DF, e, quanto ao relacionamento com os demais órgãos de segurança no estado, nove das 22 polícias civis que responderam (41%) concordaram integralmente ou parcialmente com a assertiva de que existem conflitos de competência entre os órgãos no que se refere às suas atividades operacionais. Entre as polícias militares, a percepção foi praticamente a mesma: nove das vinte corporações que responderam (45%) declararam conviver com conflitos de competência em suas atividades operacionais.

Do ponto de vista político, do acordo entre elites que visa ao equilíbrio político e social possível e estável, essa desarticulação e o desencontro de objetivos fazem sentido. Os governadores que voltaram a ser eleitos com a nova ordem democrática resguardaram seus espaços de poder e é de seu interesse que suas organizações de segurança pública operem sem amarras legais e administrativas.

Além disso, no Brasil, a política criminal tem estado circunscrita ao formalismo jurídico, voltando-se quase que exclusivamente para a discussão da questão penal (legislação, penas, execução das penas), sem clareza em relação aos fins e pressupostos empíricos da política criminal, ou seja, dos seus efeitos nas práticas sociais, na vida dos cidadãos em geral. Um exemplo são as políticas de pacificação social (Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs – no Rio de Janeiro, “Fica Vivo” em Minas Gerais e “Pacto pela Vida” em Pernambuco), que dependem de aumento do número de policiais e de programas sociais sendo executados concomitantemente, e hoje veem seus resultados regredindo, mostrando que não são viáveis quando a economia não cresce.

Esse quadro desenha a seguinte situação: o Brasil não possui estrutura eficiente de segurança pública para combater crimes de atacado, particularmente os tráfico, que demandam intensa cooperação entre as polícias estaduais e a federal, e vigora uma estrutura institucional que incentiva as organizações policiais a adotarem agendas próprias de persecução penal.²⁴

Sintomas de que esse arranjo institucional não está funcionando são o crescimento vertiginoso das organizações de segurança privada, a alta demanda por registros de armas de fogo na polícia federal, as taxas crescentes de homicídios e a expansão das organizações policiais municipais.

6 EXPLOSÃO DA SEGURANÇA PRIVADA

No Brasil, em 1989, existiam 903 empresas de segurança privada. Em 2001, o número tinha subido para 1.599. Em 2015, eram 3.551 empresas, com um total de 582 mil armas e 122 milhões de munições²⁵. A política do desarmamento substituiu um modelo de sociedade civil dispersa e armada por um modelo de organizações privadas armadas.

Um dos fatores para esse crescimento da indústria de segurança privada é o fracasso do Estado em exercer um controle eficiente sobre o sentimento de insegurança da população. As armas que estavam dispersas nas mãos da população agora estão nas mãos de organizações privadas. E é uma grande quantidade de armas, muitas das quais desviadas para o crime.

Historicamente, a segurança privada se desenvolveu no Brasil como resposta não apenas ao aumento da criminalidade, mas também à concentração demográfica nas grandes cidades e à consequente necessidade de proteger a grande circulação de dinheiro, assim como à crescente dificuldade de as elites usarem os serviços públicos de segurança de forma particularizada.

²⁴ Em muitas etnografias concluídas, fica evidente, já expôs Roberto Kant de Lima, que os agentes das organizações policiais e judiciais não se regulam pela lei ou pelas normas internas explícitas que produzem, cujas motivações resultam muitas vezes de imposições externas à organização, mas por rotinas implícitas de comportamento, transmitidas tradicionalmente. LIMA, Roberto Kant de. *Éticas e práticas na segurança pública e na justiça criminal*. In: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Ruiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014, pp. 471-481.

²⁵ Boletim Estatístico da FENAVIST de maio de 2015. Disponível em: http://www.fenavist.com.br/static/media/boletins/Boletim_Estat%C3%ADstico_Maio_2015.pdf.

Foi praticamente uma portaria que instituiu a segurança privada no Brasil, que a lei vigente apenas restringia aos estabelecimentos financeiros (Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983). A Portaria do Ministério da Justiça nº 91, de 21 de fevereiro de 1992, e depois a Portaria do Departamento de Polícia Federal nº 992, de 25 de outubro de 1995, abriram as portas²⁶. A utilização de policiais militares e civis para serviços privados, durante as folgas, chegou a ser legalizada no Rio de Janeiro com a Lei Estadual nº 2.216, de 18 de janeiro de 1994 (depois revogada pela Lei Estadual nº 2.465, de 24 de novembro de 1995).

Cerca de um quarto (23%) das empresas especializadas em segurança privada registradas em São Paulo tem ou já teve policiais em seu quadro societário, segundo levantamento feito pela Agência Pública²⁷ e divulgado pelo FBSP. Dos 127 policiais civis, militares e federais ligados às empresas, 73 ainda constavam como sócios no momento do levantamento.

É razoável inferir que há muito mais agentes de segurança pública no setor privado de vigilância. O levantamento se refere apenas a nomes que constam como sócios das empresas, não cobre os que ocupam cargos como assessores e diretores, sem falar nas sociedades que estão em nome de parentes, funcionários ou representantes. Segundo o estudo, também há muitos agentes ligados às consultorias especializadas do setor. Há, ainda, um grande número de policiais associados ao enorme setor clandestino da segurança privada. Estima-se que para cada vigilante cadastrado haja outros três atuando na clandestinidade, frequentemente policiais, agentes penitenciários e outros servidores ligados à segurança pública.²⁸

Conforme levantou a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Tráfico de Armas da Câmara dos Deputados, de 2006, há interesse para que as empresas não se legalizem, para não terem de pagar os direitos trabalhistas aos seus empregados, em boa parte policiais fazendo “bicos” em seus horários de folga.

Entre 2002 e 2015, o faturamento nominal do setor explodiu: passou de R\$ 7 bilhões para R\$ 50 bilhões, segundo o *IV Estudo do Setor da Segurança Privada* feito pela Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores

²⁶ DA SILVA, Jorge. *Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

²⁷ Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo (www.apublica.org)

²⁸ Disponível em: <http://apublica.org/2017/03/uma-em-cada-quatro-empresas-de-seguranca-em-sao-paulo-e-ligada-a-policiais/>.

(FENAVIST)²⁹. Ou seja, o setor cresceu em ritmo muito superior ao do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Segundo o Estudo, o setor pagou entre R\$ 16 e 17 bilhões em salários em 2013. Isso significa que esses empresários estão recebendo lucro acima do normal em relação à economia como um todo. Em toda a Europa, o faturamento desse setor foi de 35 bilhões de euros em 2010 (valor próximo ao faturamento brasileiro atual se usarmos como parâmetro a paridade de poder de compra³⁰). O número de empresas no Brasil cresceu em torno de 75% entre 2002 e 2016, passando de 1.386 para 2.438 autorizadas a prestar serviços de segurança.

Dado o novo arranjo da segurança no Brasil, cresceu o número de profissionais desse setor na política. Foram dezoito policiais, militares, bombeiros e delegados de polícia eleitos para a legislatura 2015-2019 na Câmara dos Deputados, em comparação a apenas quatro na legislatura 2011-2015.³¹

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2016 revela que, em 2014, havia 552 mil policiais civis e militares, ao lado de um verdadeiro exército de segurança privada com quase a mesma quantidade: 519 mil vigilantes ativos. No Rio de Janeiro, o número de vigilantes já é superior ao número de policiais militares (54.224 contra 48.318).

Enquanto o efetivo da segurança privada cresce, o da segurança pública cai. O gráfico 2 traça a evolução do efetivo da polícia militar em todo o Brasil.



Fonte: FBSP (Anuários Brasileiros de Segurança Pública). Ano de 2013 não disponível. Nem todos os estados informam os efetivos em todos os anos. Estão incluídos os bombeiros. Elaboração própria.

²⁹ Disponível em: http://www.fenavist.com.br/static/media/essegs/IV_ESSEG.pdf.

³⁰ Apesar de suas limitações, o Big Mac Index da revista *The Economist* serviu de parâmetro. Cerca de 43 bilhões de reais é o valor equivalente.

³¹ Relatórios de radiografia do Congresso Nacional do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). Disponíveis em: <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/41-radiografia-do-novo-congresso>.

As leis estaduais estipulam, em média, que as polícias militares deveriam ter quase 600 mil policiais. O *deficit* entre o real e o fixado em lei é de cerca de 170 mil policiais em todo o Brasil³². Os efetivos da polícia civil e da polícia federal também vêm caindo com os anos, mas a um ritmo menor. Ou seja, está em andamento um processo de privatização da segurança pública no Brasil.

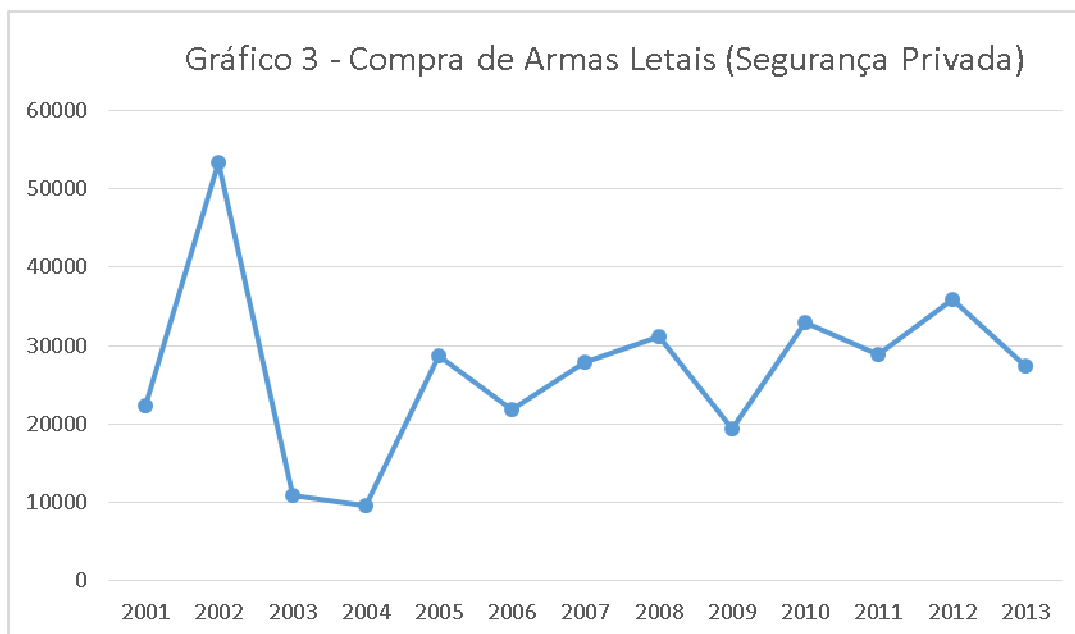
O crescimento da segurança privada com o desarmamento civil cria renda para o policial. Em um contexto de população desarmada e de arranjo institucional em que “segurança é coisa de polícia”, o policial tem vantagem competitiva em relação a outros profissionais na indústria da segurança privada, pois está levando consigo toda a estrutura que o Estado investiu nele. Ele acaba vendendo um serviço privilegiado de polícia. As pessoas contratam um policial porque sabem que, se ele tiver um problema, terá acesso mais fácil à estrutura policial. É isso que o qualifica como um bom vigilante, diretor ou assessor de uma empresa de segurança privada. Em outras palavras, tem-se a privatização de um serviço de segurança pública. Recentemente, o tribunal de justiça de Goiás puniu dez policiais militares e seu superior pela utilização do aparato estatal em período de folga, para prestação de serviço remunerado de segurança privada³³. Algumas organizações policiais vêm fazendo operações para identificar condutas semelhantes.

Em 2015, o número de policiais civis e militares mortos em folga foi quase o triplo dos que morreram em serviço, segundo dados já citados do FBSP, o que está relacionado à expansão da segurança privada.

O gráfico 3 mostra o pico de compra de armas nas vésperas da aprovação do Estatuto do Desarmamento, com grande número de empresas sendo abertas. A evolução das compras nos anos seguintes mostra tendência de alta, caindo em 2013 com o baixo crescimento do mercado.

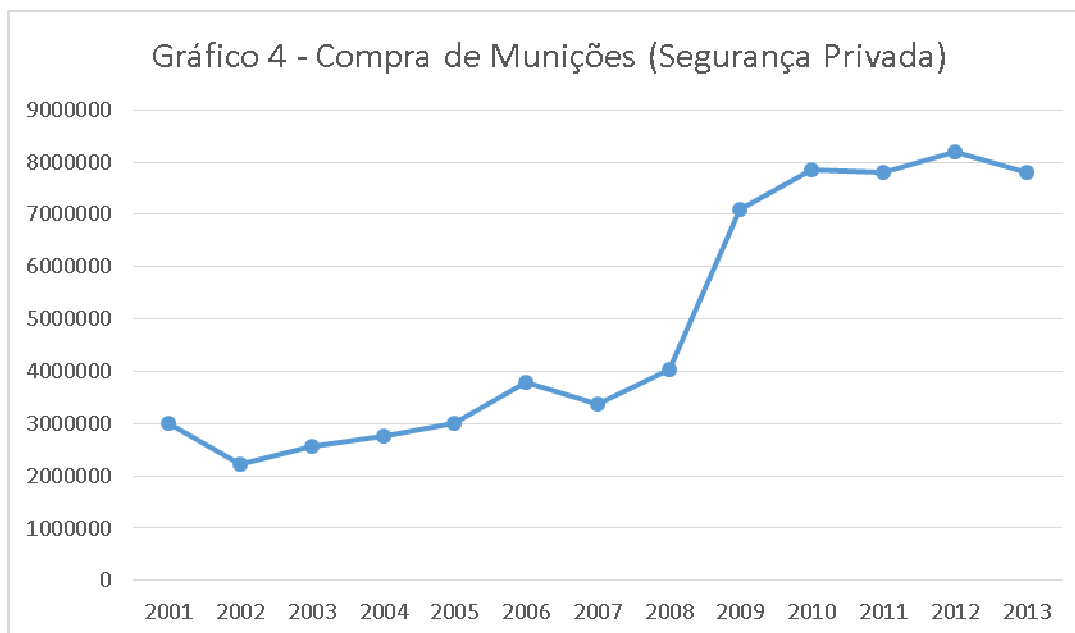
³² Levantamento feito pelo UOL em consulta às 27 polícias militares. Matéria disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/02/22/pms-de-26-estados-nao-tem-o-minimo-de-soldados-previsto-em-lei.htm>.

³³ Apelação Cível nº 201827 – 18.2005.8.09.0113.



Fonte: Fenavist (IV Esseg). Elaboração própria.

O gráfico 4 permite inferir o aquecimento do mercado da segurança privada nos anos seguintes à vigência do Estatuto do Desarmamento, com alto grau de uso de munições.



Fonte: Fenavist (IV Esseg). Elaboração própria.

A política do desarmamento civil reduziu a oferta de armas e munições para um segmento (a sociedade civil), expulso do mercado legal, e a aumentou expressivamente

para outro segmento, o que coloca em xeque argumentos sobre a redução da circulação de armas e munições na sociedade.

A segurança privada também se tornou uma das fontes de fornecimento de armas para a criminalidade, em razão dos frequentes extravios dos arsenais das empresas, geralmente mal protegidos. Entre 2006 e 2015, 17,6 mil armas foram extraviadas das empresas privadas no estado do Rio de Janeiro. Os dados constam do Relatório da CPI do Desvio de Armas da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), que concluiu os trabalhos no final de 2016.³⁴

Esses desvios da segurança privada tornaram-se um problema sério a ponto de o FBSP ter começado a medir a quantidade de armas roubadas e furtadas desse setor. Segundo o último Anuário, foram 7.247 armas roubadas ou furtadas da segurança privada entre dezembro de 2015 e outubro de 2016. Esse montante seria suficiente para abastecer quase 30% dos criminosos que entraram no sistema prisional entre 2013 e 2014.

7 GRANDE OFERTA E DEMANDA DE ARMAS

Por mais que a polícia apreenda armas de fogo, os criminosos estão cada vez mais armados, o que evidencia que as fontes de abastecimento são inesgotáveis. A pergunta é: o que explica que, quanto mais armas são apreendidas, mais armas sejam utilizadas em crimes, se o bandido não compra arma em loja? A polícia tem enxugado gelo.

A demanda por armas de fogo no Brasil vem crescendo, e está relacionada à crescente sensação de insegurança. A concessão de novos registros de armas de fogo pela Polícia Federal vem crescendo ano a ano, apesar de a organização vir usando seu poder discricionário para negar o máximo que pode.

Por outro lado, a entrada de armas vendidas nas lojas no mercado vem caindo significativamente desde 2011, segundo o Anuário de 2016. Temos uma longa linha de fronteira, facilidade de entrada de armas e deficiência de fiscalização de notas fiscais de

³⁴ No momento de elaboração deste estudo, o relatório ainda não havia sido votado. Conforme o texto, “As empresas de segurança privada se apresentaram como verdadeiras fontes de desvio de armas e munições para a criminalidade. O controle do armamento das empresas de segurança privada, das transportadoras de valores e dos departamentos de segurança de empresas privadas depende de controle e fiscalização efetivos das empresas legalizadas, bem como do impedimento de funcionamento das empresas ilegais”.

compra. Além disso, os policiais – que frequentemente reclamam da qualidade das armas nacionais (a indústria é protegida de importações³⁵) – têm acesso facilitado a armas melhores, caras no mercado legal, e, portanto, também têm incentivos para “esquentá-las”.

Pesquisa de Daniel Cerqueira e outros, do IPEA, observou que nas décadas de 1980 e 2010 houve um aumento expressivo na circulação de armas de fogo no Brasil, como resposta à falta de confiança da população na capacidade estatal de prover segurança e à expansão vertiginosa da indústria de segurança privada.³⁶

A análise da origem das armas apreendidas relacionadas a crimes mostra que seu perfil é próximo daquele do mercado legal – ao menos 61% são de marcas brasileiras e 77% são curtas (revólveres em sua maioria)³⁷. Com importantes exceções (como fuzis e submetralhadoras), a maior parte do acesso criminal a armas não se dá pelo crime transnacional; ele começa e termina dentro do nosso território.

Outra informação importante é a de que 64% das armas apreendidas na maior cidade do País, a capital paulista, foram fabricadas antes de 2003, o que mostra que as armas que entraram em circulação nas décadas passadas ainda alimentam a violência hoje.³⁸

A CPI do Tráfico de Armas da Câmara dos Deputados, de 2006, realizou rastreamento de 10.549 armas dos fabricantes nacionais (Forjas Taurus S/A, Amadeo Rossi, Companhia Brasileira de Cartuchos e Indústria de Material Bélico do Brasil) e de 8.422 armas do Sistema Nacional de Armas (SINARM) da Polícia Federal. Após análise dos rastreamentos, constatou-se que os maiores desvios de armas para o crime são realizados por lojas legalmente autorizadas a vender esses produtos (68% das armas rastreadas pelas fábricas). Em segundo lugar, estão as empresas de segurança privada. Na amostra, estas responderam por 23% das armas rastreadas pela Polícia Federal. Em terceiro lugar aparecem as armas vendidas para as próprias organizações do Estado (18% das armas rastreadas pelas fábricas), em sua maior parte as polícias militares,

³⁵ Decreto nº 3.665/2000 (Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados – R-105).

³⁶ CERQUEIRA, Daniel; COELHO, Danilo; SIQUEIRA, Roberto. *Mapa das armas de fogo nas microrregiões brasileiras*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/mapaarmas.pdf>.

³⁷ Anuário de 2016 do FBSP e relatório *De Onde vêm as armas do crime apreendidas no Sudeste?*, do Instituto Sou da Paz, out. 2016.

³⁸ Relatório *De Onde vêm as armas do crime: análise do universo de armas apreendidas em 2011 e 2012 em São Paulo*. Instituto Sou da Paz, dez. 2013. E Anuário de 2016 do FBSP, p. 48.

seguidas do exército. Isto é, organizações criadas e custeadas para proteger a sociedade são grandes fornecedoras de armamento para aqueles que as agridem.

Esses números, ressalte-se, referem-se a uma amostra do universo rastreável de armas³⁹. Mais da metade de todas as armas em circulação no País não podem ser rastreadas, pois não possuem qualquer registro, segundo o mesmo Relatório.

Importante ressaltar ainda que a longa série temporal dos anuários do FBSP evidencia que a política do desarmamento não vem alterando a proporção de mortes cometidas por armas de fogo no País. Essa proporção mantém-se historicamente ao redor de 70%⁴⁰. Uma proporção tão alta, já alertou o economista norte-americano Steven Levitt, estudioso do tema, é sinal claro de que a proibição do uso de armas não está funcionando. E com um agravante: essa taxa nacional não é muito diferente da taxa dos EUA (de 67,9%, segundo o FBI), país mais populoso, com muito mais armas em circulação, e no qual o porte de armas é direito individual constitucional.⁴¹

Para Levitt, as proibições nas cidades norte-americanas são tão ineficazes quanto qualquer outra política pública em relação a armas quando se busca reduzir a criminalidade com arma de fogo. A razão é simples: é extremamente difícil legislar ou regular em matéria de armas quando o mercado informal é tão ativo e é tão grande o estoque de armas já existentes.⁴²

³⁹ Apesar de o Decreto nº 5.123/2004 determinar a interconectividade dos dados de cadastro do SIGMA (exército) e do SINARM (polícia federal), a CPI do Desvio de Armas da Alerj verificou não haver integração ou diálogo entre os dois sistemas, o que dificulta a identificação dos pontos de desvios relacionados ao extravio, furto e roubo de armas e munições. “A falta de atualização rotineira dos bancos de dados e de conectividade entre os dois sistemas impede o acompanhamento da arma desde sua produção e o seu rastreamento, no interesse da prevenção e repressão de crimes. [...] Hoje não existe organização, integração ou sistematização dos bancos de dados estatais entre si e não identificamos uma cultura de rastreamento, o que, de início, impede a organização da fiscalização e do controle de armas”, diz o Relatório.

⁴⁰ LANGEANI, Bruno; POLLACHI, Natália. Panorama das apreensões de armas no Brasil em 2016. In: *Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 2016*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, p. 50.

⁴¹ Segundo Levitt, em Chicago, onde está em vigor uma proibição do uso de armas de fogo, 80% dos homicídios são cometidos com armas de fogo. O mesmo percentual foi encontrado em Washington. Em todo o país, o índice é de 67,9%, segundo o FBI. LEVITT, Steven; DUBNER, Stephen J. *Quando roubar um banco*. Rio de Janeiro: Record, 2016, p. 208.

⁴² Em outro estudo, Steven Levitt considera que, além da legalização do aborto (*Freakonomics: a rogue economist explores the hidden side of everything*. New York: Morrow, 2005), há evidências de que outros fatores contribuíram para a queda da criminalidade nos EUA na década de 1990: o aumento do número de policiais; o aumento da população carcerária; e o fim da epidemia do crack da década de 1980. Os seguintes fatores não foram apontados como relevantes para a queda da criminalidade: o boom econômico dos anos 1990; mudanças demográficas (envelhecimento da população); melhores estratégias de policiamento; leis de controle de armas; leis autorizadas do porte de armas; aumento do uso da pena de morte. Conferir: LEVITT, Steve D. *Understanding why crime fell in the 1990s*:

A Universidade Federal do Rio de Janeiro realizou pesquisa sobre segurança pública na faixa de fronteira brasileira. A pesquisa de campo abrangeu os 588 municípios localizados na faixa de fronteira do Brasil com os demais territórios e países da América do Sul, e concluiu que é decrescente a capacidade das organizações de segurança pública de realizar apreensão de armas de fogo nas regiões de fronteira.⁴³

8 DOENÇA DE BAUMOL E LEI DE OLSON

Em trabalhos clássicos feitos a partir da década de 1960, o economista William Baumol argumentou que a produtividade aumentou mais devagar em indústrias intensivas em trabalho do que em indústrias nas quais o capital, representado por instalações e equipamentos, pode substituir o trabalho. O mundo mudou muito desde que Beethoven compôs obras para quartetos de cordas, mas ainda é impossível executá-las com menos de quatro músicos. A “doença” de Baumol sugere que os governos inevitavelmente ficam maiores porque ocupam áreas da economia que exigem trabalho intenso, como a música. Enquanto a manufatura torna-se cada vez mais eficiente, o mesmo não ocorre com os serviços que requerem muita mão de obra, como educação, saúde e segurança pública. Dificilmente policiais conseguirão impedir um crime com mais rapidez após um chamado, ou perseguir um criminoso na rua e prendê-lo, ou controlar vândalos ou uma manifestação de rua em menos tempo. Em áreas urbanas onde a polícia tem pouca credibilidade, observa-se o oposto: mais tempo para cumprir as mesmas tarefas.

Mas aumentos de produtividade em outras áreas ajudam a aumentar os salários em toda a economia. A organização policial precisará aumentar salários para não perder mão de obra para setores mais produtivos. Um setor como o de segurança pública impõe mais custos para o cidadão, mas a contrapartida tende a ser o declínio de qualidade em vez de aumento de produtividade. E com o aumento médio dos salários, mais pessoas se dispõem a gastar com segurança privada, setor também intensivo em mão de obra. A política do desarmamento civil, em outras palavras, significou também concentrar o monopólio do acesso ao mercado legal de armas em setores organizados menos produtivos, oferecendo-lhes oportunidade para criar renda.

four factors that explain the decline and six that do not. Disponível em: <http://pricetheory.uchicago.edu/levitt/Papers/LevittUnderstandingWhyCrime2004.pdf>.

⁴³ Citado no Acórdão 811/2017 do TCU.

Mancur Olson, por sua vez, observou que grupos de pressão desfrutam de enormes vantagens nas democracias. Organizar-se é difícil, exige muito dinheiro, tempo e energia, razão pela qual grupos menores que lutam por interesses que lhes são caros tendem a ser mais eficazes e coesos do que grupos mais amplos. Quanto maior o grupo, menos intensa é a defesa dos interesses comuns. Essa é a chamada lei de Olson⁴⁴. Isso significa que a sociedade civil dispersa não consegue competir com policiais e vigilantes organizados.

A política do desarmamento limita o acesso a um bem e, depois que é transformada em lei, valoriza alguns empregos e funções. A polícia federal passa a exigir mais recursos para controlar os registros das armas, o exército demanda recursos para melhorar a fiscalização da circulação das armas, as polícias ganham maior poder de barganha para aumentar salários e incentivos para explorar a segurança privada, e os vigilantes ganham emprego.

Mesmo com ganhos de tecnologia na área de segurança de uma forma geral, com mais computadores, câmeras de segurança nas ruas, drones etc., não se percebem ganhos significativos de eficiência. Algumas polícias brasileiras importaram dos EUA o *Compstat* (abreviação de *computercomparisonstatistics*) para melhorar as estatísticas criminais e aumentar a eficiência no controle da criminalidade. Mas nossos números continuam preocupantes. O empresário Peter Thiel, com um gráfico simples, já ofereceu explicação para esse fenômeno: insumos no eixo y e produto no eixo x e dois rabiscos. O setor privado, embaixo, à direita: nele se entra com relativamente pouco e dele se tira muito. O governo, em cima, à esquerda: muito insumo e pouco produto. A tecnologia não conseguiu mudar significativamente o setor público. Bilhões foram gastos com novos computadores e novos equipamentos, que produziram muito pouco impacto sobre a eficiência. Parafaseando Ronald Coase, o governo hoje é tão grande que chegou à fase de produtividade marginal negativa, ou seja, qualquer função adicional que venha a assumir provavelmente resultará em mais perdas do que ganhos.⁴⁵

⁴⁴ MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *A quarta revolução: a corrida global para reinventar o Estado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

⁴⁵ *Apud* MICKLETHWAIT; WOOLDRIDGE, *op. cit.*, p. 220.

9 DROGAS E ARMAS

No item 3 deste estudo fizemos a seguinte pergunta: quanto de custo adicional as pessoas estão dispostas a aceitar antes de se tornarem *free riders* (criminosas)? O índice de elucidação da grande quantidade de mortes violentas mostrada no Gráfico 1 é baixíssimo no Brasil. Em 2011, a Associação Brasileira de Criminalística estimou que somente de 5% a 8% dos homicídios no Brasil eram solucionados⁴⁶. Esse percentual é de 65% nos Estados Unidos, de 90% no Reino Unido e de 80% na França. Com o excesso de volume, o Estado torna-se altamente seletivo. Em outras palavras, a polícia reduz para o *free rider* o custo de cometer um crime.

Mais crimes a cada dia significa produtividade decrescente do Estado para fazer frente a eles. Se os benefícios da obediência às instituições não superam os custos para as pessoas em geral, haverá sempre muitos *free riders*, e o Estado tornar-se-á cada vez mais inviável como monopolizador do uso da violência, dado o *deficit* de legitimidade.

E homicídios têm uma característica peculiar, um padrão estatístico que pode ser observado em todo o mundo, conforme Pinker: apenas cerca de 10% dos homicídios são cometidos como um meio para se atingir um fim prático (ou seja, matar o dono da casa para roubar, matar o policial durante a prisão, matar o traficante concorrente etc.). A maioria dos homicídios são morais: retaliação a um insulto, escalada de uma briga doméstica, traição romântica, inveja, vingança etc.⁴⁷ Essa peculiaridade facilita a resolução dos casos, mas, mesmo assim, o índice de resolução é muito baixo entre nós. Essa peculiaridade também significa que, sem dissuasão eficaz por parte das instituições, e sem legitimidade, as pessoas não terão

⁴⁶ Especificamente sobre armas, segundo informações enviadas pelo Ministério Público para a CPI do Desvio de Armas da Alerj, em outubro de 2015, dos 1.870 inquéritos instaurados sobre roubo/furto/extravio de armas entre 2005 e 2015, 1.818 continuavam em andamento, 10 haviam sido arquivados e apenas 42 (pouco mais de 2%) haviam sido concluídos, resultando em ações penais.

⁴⁷ PINKER, *op. cit.*, p. 83. O Conselho Nacional do Ministério Público divulgou uma pesquisa em 2012, feita a partir de inquéritos policiais em dezesseis estados, que constatou ser expressiva a proporção de assassinatos por motivos fúteis e/ou por impulso. Em 2013, o Ministério da Justiça divulgou uma pesquisa feita a partir de boletins de ocorrência e inquéritos policiais em três cidades brasileiras (Belém/PA, Maceió/AL e Guarulhos/SP) e verificou que parte substancial dos homicídios devia-se a vinganças pessoais, violência doméstica e motivos banais. Arthur Trindade M. Costa cita que, em análise das ocorrências policiais da região metropolitana de São Paulo, constatou-se que 92,4% dos homicídios estão relacionados a conflitos sociais que, muitas vezes, surgem como pequenas controvérsias e acabam por desembocar em um ato violento. COSTA, Arthur Trindade M. Violências e conflitos intersubjetivos no Brasil contemporâneo. In: *Caderno CRH*, Salvador, v. 24, n. 62, pp. 353-365, maio-ago. 2011.

incentivos para controlar seus impulsos violentos. O Estado cada vez mais improdutivo reduz para a sociedade os custos de oportunidade de se cometer crimes. A fonte para o efeito pacificador do Estado não é apenas o poder coercitivo, mas a confiança que o Estado cultiva na população.

Uma das principais razões para a correlação hoje bem conhecida entre violência e pobreza é o fato de os ricos e a classe média procurarem a justiça por meio das organizações formais, enquanto as classes mais pobres recorrem a si mesmas⁴⁸. Os pobres não têm os mesmos incentivos de cooperação que as elites retiram do Estado e do mercado por causa da seletividade de ambos (tribunais morosos, burocracia, leis demais e jurisprudência inconstante exigem tempo e dinheiro, o que a situação de escassez na vida lhes reduz).⁴⁹

O crescimento do mercado da segurança privada tende a tornar a correlação entre violência e pobreza ainda mais forte. A provisão de segurança privada aos mais ricos faz aumentar a probabilidade de predação da propriedade dos mais pobres. E não há incentivos para o Estado limitar o crescimento da segurança privada, dada a sua produtividade decrescente para prover segurança pública⁵⁰. Os entes federativos com problemas orçamentários e que não conseguem pagar bons salários para suas polícias têm ainda menos incentivos para barrar o crescimento da segurança privada.

Há ainda o círculo vicioso da violência envolvendo a organização policial nas áreas urbanas mais pobres, como outro produto da crise de legitimidade.

Em contextos sociais de baixa credibilidade policial, aumenta-se o risco do recurso à força. Cria-se o cenário em que uma polícia usa de força com mais frequência e intensidade do que seria oportuno e apropriado, o que, por sua vez, aumenta ainda mais o descrédito e a resistência social, incitando ainda mais o uso da força. A rotinização do uso inoportuno ou inapropriado de força evidencia que uma dada polícia tornou-se menos capaz do exercício de seu mandato, agregando custos e

⁴⁸ De forma geral, os bairros com atendimento deficiente de serviços públicos, com precária infraestrutura urbana, baixa oferta de empregos, serviços e lazer são flagrantemente os mais afetados pela violência letal. COSTA, *op. cit.*, p. 353.

⁴⁹ Conforme Costa, no Brasil contemporâneo, os aspectos que mais chamam a atenção no funcionamento das organizações estatais destinadas à administração de conflitos são a “desigualdade de tratamento e a exclusão de direitos e determinados segmentos sociais”. *Ibidem*, p. 362.

⁵⁰ CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. *Causas e consequências do crime no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, p. 76.

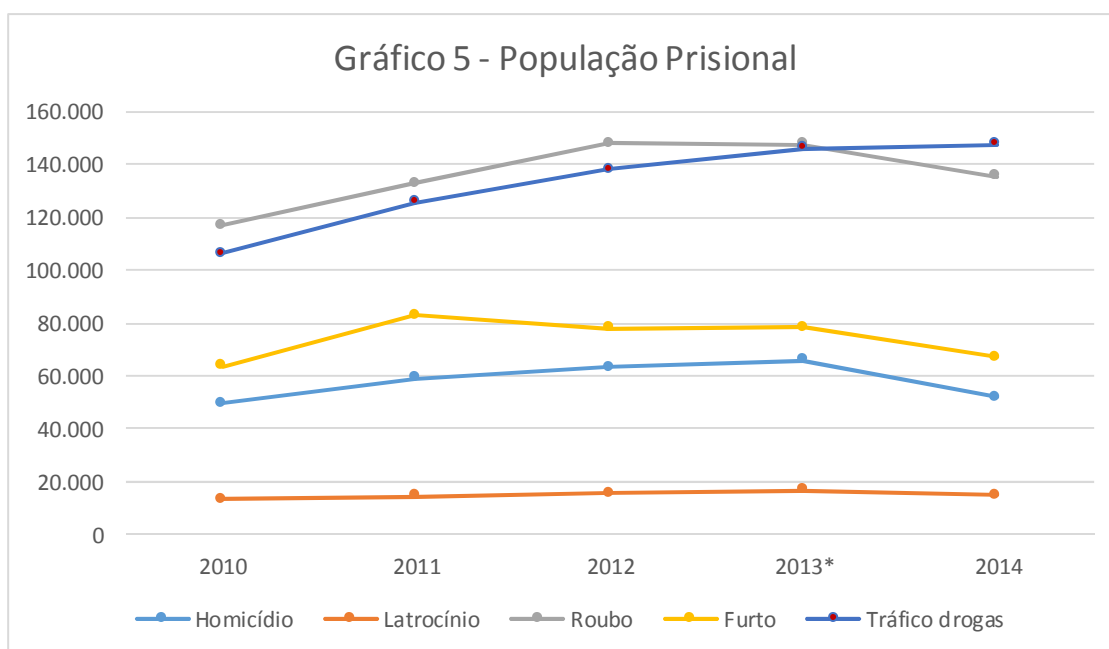
riscos, o que acaba demandando mais recursos policiais, pois a organização tem que gastar mais tempo e esforço para atuar em cada evento, dado que se confronta com resistências prévias e recrudescimentos.

Como resultado, a polícia lida com um número menor de eventos, por conta da imobilização, por longos períodos, dos agentes policiais em cada atendimento. Assim, demora cada vez mais para atender a chamados e tende a declinar de atendê-los, especialmente nos casos de emergência e nos períodos de alta demanda. Isso reforça ainda mais a perda de credibilidade da organização policial, na proporção em que chamá-la deixa de produzir resultado.

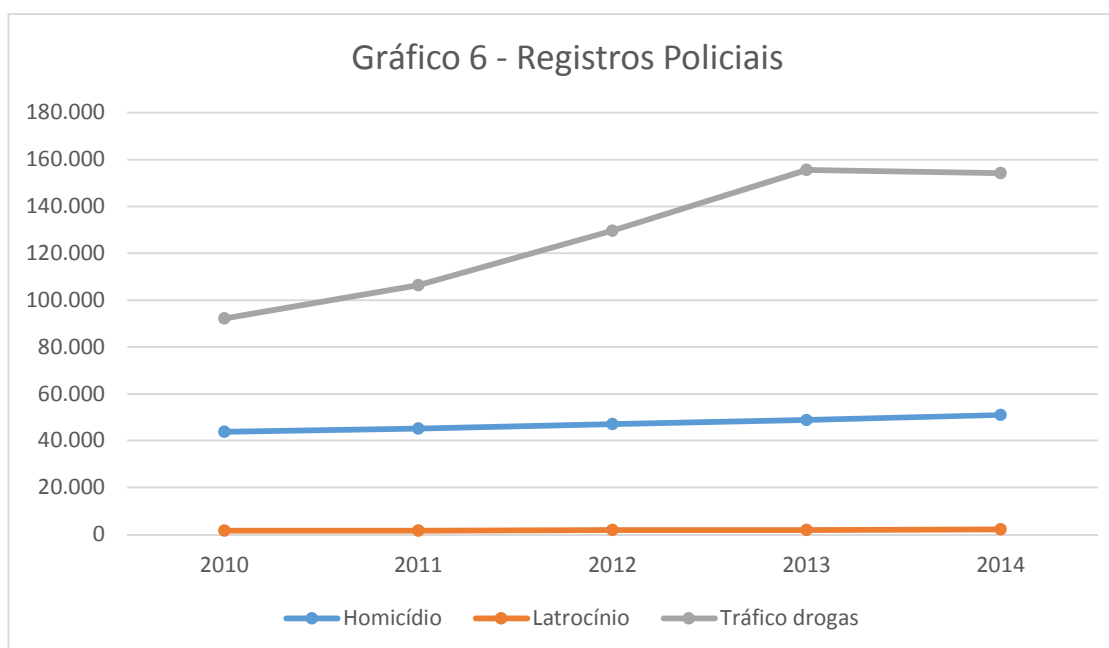
Quando a perda de credibilidade leva à recusa da solução policial, chega-se a inviabilizar a presença da polícia em determinados territórios, em certas comunidades, sobretudo aquelas em situação de vulnerabilidade social. No limite, a população pode vir a excluir deliberadamente as soluções policiais como uma alternativa aceitável. Recentemente, na cidade de Itapoã, no Distrito Federal, a polícia militar, que prendia um adolescente, foi expulsa a pedradas pelos moradores. Em casos assim, como em várias favelas Brasil afora, não há por que chamar a polícia ou contar com ela.⁵¹

Os gráficos 5 e 6 trazem dados nacionais disponíveis dos últimos cinco anos sobre encarceramento e registros policiais de alguns crimes.

⁵¹ MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Mandato policial. In: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Ruiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014, pp. 491-502.



Fonte: Infopen. São dados de dezembro de cada ano, com exceção de 2013 (dados de junho). Elaboração própria.



Fonte: FBSP (Anuários Brasileiros de Segurança Pública). Elaboração própria.

A população prisional total no Brasil triplicou em quinze anos, mas o número de presos condenados por tráfico de drogas triplicou em apenas cinco anos. O Ministério da Justiça e Segurança Pública reconhece que uma das razões para o Brasil estar na lista dos maiores países encarceradores do mundo é o elevado crescimento de presos provisórios e condenados por tráfico de drogas, o que vem causando também o encarceramento de mulheres, um fenômeno recente, de acordo com o Infopen. Em outro estudo, mostramos que o perfil do traficante preso no Brasil é o daquele pego com

pouca quantidade de drogas, primário e desarmado⁵². Ou seja, o pequeno traficante que não oferece periculosidade. Enquanto isso, o mercado de drogas continua crescendo, no Brasil e no mundo, e, com ele, o mercado de armas.⁵³

Como se pode observar nos gráficos 5 e 6, o sistema carcerário está respondendo à atuação policial. Há um expressivo crescimento da persecução penal ao tráfico de drogas – em que o perfil do preso é do pequeno traficante sem periculosidade –, que se traduz em crescente encarceramento de pessoas pela prática de crime não violento. Além de essa estratégia não produzir efeitos significativos sobre o mercado ilícito de drogas, não contribui para reduzir a violência geral na sociedade. Há uma alocação de recursos policiais e judiciários para coibir as atividades do tráfico de drogas, fazendo com que menos recursos sejam orientados para prevenir e controlar outros tipos de crime, notadamente os violentos, que, conforme o Gráfico 5, apresentam tendência decrescente de aprisionamento.

Ao analisarmos individualmente os estados brasileiros mais violentos, ou seja, os 11 primeiros colocados no ranking de homicídios do Mapa da Violência de 2016⁵⁴, observa-se que, na grande maioria deles (8 em 10 estados), a proporção de presos por crimes relacionados às drogas é maior do que de presos por homicídio doloso (em relação às respectivas populações prisionais). E quatro movimentos podem ser observados entre dezembro de 2010 e dezembro 2014 (Infopen): *a*) a proporção de homicidas na população prisional vem caindo (8 em 10 estados); *b*) quando a proporção de presos por crimes de drogas cai, essa queda se dá em proporção menor do que a de homicidas (em todos os casos); *c*) quando a proporção de homicidas sobe, essa alta se dá em proporção menor do que a de presos por crimes de drogas (em todos os casos); e *d*) em nenhum caso a proporção de homicidas subiu e a de presos por crimes de drogas caiu.

⁵² Texto para Discussão nº 232, de 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td232>.

⁵³ Segundo o Relatório da CPI do Tráfico de Armas da Câmara dos Deputados (2006), o aumento do desvio de armas, além de estar relacionado a uma maior demanda por armas em razão do crescente mercado de drogas, também está relacionado com a corrupção dentro das organizações de segurança pública e privada que alimentam o crime com armas. A CPI observou que na medida em que o tráfico de drogas avança nas cidades, e os lucros desse tráfico aumentam, a probabilidade de desvios via corrupção de policiais ou via furtos e roubos também é de crescimento, estimulados pela possibilidade de lucro e facilitados pela falta de cuidado no controle dos estoques de armas.

⁵⁴ Analisamos os 11 primeiros do ranking para somar 10 estados, dado que as informações do Ceará (segundo colocado) estão incompletas para dezembro de 2010, o que implicou a sua exclusão da lista.

A qualidade do aprisionamento é importante porque é um fator que tem produzido efeitos perceptíveis nos índices de criminalidade no Brasil. Os dados do Infopen, se confrontados com os dados do FBSP, trazem evidência empírica de que os estados que mais punem seus criminosos com aprisionamento têm obtido maior sucesso no controle dos homicídios. Os achados são consistentes com outros estudos.⁵⁵

Dos dez estados brasileiros com a menor taxa de encarceramento, apenas um não está entre os quinze com maior número de homicídios. Dentre os cinco estados que mais prendem (em números relativos, proporcionais à população), nenhum está entre os quatorze primeiros do ranking de mortes violentas. Os números não param aí. Dentre os seis estados brasileiros com o maior número de presos por 10 mil habitantes (Rondônia, Acre, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, São Paulo e Espírito Santo), apenas um teve aumento no número de homicídios, de 2014 para 2015. Os outros cinco tiveram redução no índice de mortes violentas.⁵⁶

Os números informam que há uma correlação entre aumento de aprisionamento e queda de taxas de homicídio. Soa óbvio, mas a prisão dos autores de crimes é um instrumento importante para a prevenção de crimes. Ou seja, se a polícia passa a focar o aprisionamento de criminosos não violentos, o nível de violência na sociedade não é enfrentado.

Mas por que o foco no tráfico de drogas? Porque a política do desarmamento coincide com um momento histórico de queda sucessiva da desigualdade social no Brasil.

A desigualdade brasileira apresentou queda acelerada a partir de 2001, com tendência de estabilização a partir de 2012. O índice de Gini para a renda domiciliar *per capita* cai de 59,4 em 2001 para 52,6 em 2012. Essa redução se traduziu em significativo crescimento da renda da população mais pobre. Entre 2001 e 2011, a renda *per capita* dos 10% mais pobres cresceu a uma média de 6,7% ao ano, enquanto a dos

⁵⁵ Estudos de CERQUEIRA (nota 57), de LEVITT (nota 41) e de Sérgio Adorno e Marcelo Nery (nota 66). Mendonça e Cerqueira citam ainda Corman e Mocan, em estudo para a cidade de Nova Iorque, que encontraram fortes evidências em favor do efeito das prisões. Assassinatos, roubos e roubos de carros declinam em resposta a um aumento no número de prisões. MENDONÇA; CERQUEIRA, *op. cit.*, p. 584.

⁵⁶ Dados constantes de pesquisa feita pelo Promotor de Justiça de Piracicaba/SP, Luciano Gomes de Queiroz Coutinho, disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/prender-ou-nao-prender-eis-a-questao/>.

10% mais ricos subiu apenas 1,5% ao ano. Em média, quanto mais pobre o domicílio, maior foi o crescimento relativo da renda.⁵⁷

Estudo conduzido sob a coordenação de Daniel Cerqueira, do IPEA, encontrou correlação entre o crescimento da renda e o consumo de drogas a partir de 2001. A hipótese é que o aumento de renda em alguns estados fez crescer o mercado de drogas ilícitas, principalmente entre os mais jovens, e, com ele, vieram mais armas.⁵⁸

E há outra variável operando na forma de atuação da polícia: prisões superlotadas. É preciso haver vagas para os autores de crimes, que são muitos. Os *free riders* abundam em nossa sociedade com altos custos de transação e com *deficit* de legitimidade.

Com um *deficit* gigantesco de vagas no sistema prisional, os estados se veem obrigados a conceder a seus presos, às vezes sem a devida análise dos casos concretos, livramentos condicionais e liberdades provisórias, e a deixar de prender quem precisa ser retirado das ruas. O CNJ, por sua vez, para controlar a crise penitenciária, criou as audiências de custódia⁵⁹. Na visão do policial, isso significa que a polícia prende e o juiz solta. Além de enxugar gelo apreendendo armas e drogas, o policial também se sente enxugando gelo prendendo criminosos.⁶⁰

⁵⁷ O índice de Gini é uma das medidas de desigualdade mais utilizadas. Ele varia de 0 a 100, com valores maiores indicando maior desigualdade. MENDES, Marcos. *Por que o Brasil cresce pouco?: desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, pp. 83-85.

⁵⁸ Nas regiões onde houve o maior crescimento da taxa de homicídios, Cerqueira observou, concomitantemente, o aumento mais acentuado de jovens (proporcionalmente à população adulta), drogas e armas. CERQUEIRA, Daniel *et al.* *Homicídios no Brasil: uma tragédia em três atos*. Disponível em: <http://docplayer.com.br/9446862-Homicídios-no-brasil-uma-tragedia-em-tres-atos-daniel-cerqueira-1-joao-manoel-pinho-de-mello-2-rodrigo-r-soares-3-resumo.html>.

⁵⁹ É a apresentação do autuado preso em flagrante perante o juiz. Em fevereiro de 2015, o CNJ, em parceria com o Ministério da Justiça, lançou o projeto Audiência de Custódia, tendo, inclusive, editado a Resolução nº 213, de 2015, regulando a matéria. O objetivo da medida, conforme se infere das informações divulgadas pelo CNJ, é o controle do aprisionamento, oferecendo ao juiz oportunidade para separar o criminoso ocasional daqueles envolvidos com o crime organizado e facções penitenciárias. O Ministro Ricardo Lewandowski, ao lançar o projeto na época em que presidiu o STF, mostrou clara preocupação com a quantidade de presos provisórios (cerca de 40%). Conforme dados divulgados pelo CNJ, foram realizadas, até dezembro de 2016, 174.242 audiências de custódia em todo o Brasil. 46,20% resultaram em liberdade e 53,80% em prisão preventiva. As audiências de custódia tinham ainda o propósito de garantir o cumprimento das normas de direitos humanos e garantias constitucionais em relação à pessoa presa. Conforme estatísticas do CNJ, apenas 4,76% dos presos alegaram violência no ato da prisão.

⁶⁰ Conforme a *Pesquisa de vitimização e percepção de risco entre profissionais do sistema de segurança pública*, do FBSP e da FGV-EAESP, levantamento com as respostas de 10.323 questionários por policiais e demais profissionais da segurança pública registrados na rede de ensino à distância da SENASP/MJ, entre 18/06 e 08/07 de 2015, a impunidade foi o fator de insegurança na atuação

O desarmamento da população, associado ao aumento da indústria da segurança privada, com seu alto faturamento e oferta de renda para os policiais, e à crise do sistema prisional, dá incentivos para a polícia adotar a estratégia de persecução penal voltada para o crime não violento, especificamente o varejo do tráfico de drogas.⁶¹

Isso compromete a eficiência do trabalho policial, pois, além de alimentar ainda mais a seletividade que os números informam, faz com que as taxas de aprisionamento e de elucidação de outros crimes tornem-se ainda menores. O foco no pequeno tráfico e o alto índice de encarceramento dão aparência, para os governos, de produtividade da organização policial, a qual pode continuar a exigir mais recursos orçamentários, e são convenientes para o policial, que corre menos riscos.

É o que North chama de “eficiência adaptativa”, ou seja, a habilidade de organizações buscarem soluções alternativas em face de problemas e dificuldades que se avolumam. Contudo, nesse caso, não para induzir inovações e quebra de práticas tradicionais para melhorar a sociedade.

Perguntar pelas armas de fogo, insistimos, nos parece ser a pergunta errada.

10 EVOLUÇÃO DOS HOMICÍDIOS

Qualquer fenômeno social está sujeito à influência de muitas variáveis. Dificilmente se poderá dizer que somente uma variável deu causa a um fenômeno em um sistema aberto e complexo como a sociedade. Geralmente é uma combinação de muitas delas. A ciência precisa reduzir a complexidade da realidade para analisá-la, e assim produzir conhecimento útil para responder a determinadas questões ou ao menos apontar direções. O pesquisador Daniel Cerqueira, do IPEA, já elaborou estudo com ao menos sete variáveis (socioeconômicas, demográficas e criminógenas) e percebeu que o grau de importância delas para o comportamento das taxas de homicídios varia de década para década.⁶²

profissional mais citado (64,5%). Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Pesquisa_vitimizacao_percepcao_risco_2015.pdf.

⁶¹ Ainda conforme a *Pesquisa de vitimização e percepção de risco entre profissionais do sistema de segurança pública*, *op. cit.*, 67,7% dos policiais e profissionais do setor responderam ter “temor alto ou muito alto de ser vítima de homicídio em serviço”.

⁶² CERQUEIRA, 2014, *op. cit.*

A Tabela 1 revela dados interessantes sobre os primeiros anos após a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento⁶³. Traz as taxas de morte por arma de fogo por 100 mil habitantes em cada unidade federativa entre 1996 e 2006⁶⁴. Os indicadores que consideramos mais relevantes são os dois últimos, à direita, com as taxas médias dos períodos 1996-2006 e 2003-2006. O Estatuto do Desarmamento, é importante lembrar, entrou em vigor no final de dezembro de 2003.

Tabela 1 – Tendências das taxas de homicídio por 100 mil habitantes no Brasil e nos estados, de 1996 a 2006

UF de Ocorrência	Taxas por 100.000 habitantes											Percentuais				
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Nível médio	Nível médio padronizado	Tendência 1996-2001 / 2002-2006	Tendência 1996 / 2006	Tendência 2003 / 2006
Rondônia	22,4	21,1	25,9	25,4	21,9	29,5	28,5	27,9	24,8	26,9	26,5	25,5	55,5%	10,4%	18,6%	-5,1%
Acre	14,9	15,1	15,0	9,6	8,8	11,7	13,1	9,4	9,7	6,9	8,3	11,1	24,2%	-24,2%	-44,5%	-12,1%
Amazonas	10,3	9,0	9,5	8,9	9,3	7,7	7,3	6,5	8,1	8,9	11,8	8,9	19,2%	-6,3%	15,2%	80,9%
Roraima	19,1	14,9	21,0	21,4	16,0	14,0	16,4	12,5	12,4	9,9	10,4	15,3	33,2%	-30,6%	-45,8%	-17,1%
Pará	6,7	8,1	8,9	7,9	8,5	9,9	11,4	13,8	15,2	18,2	19,9	11,7	25,4%	88,5%	197,6%	44,4%
Amapá	23,6	14,7	17,5	13,4	8,6	10,0	10,2	14,6	13,7	9,6	12,6	13,5	29,3%	-16,8%	-46,6%	-13,8%
Tocantins	7,9	7,0	9,6	9,6	10,7	14,2	8,7	11,7	9,5	7,8	8,8	9,6	20,8%	-5,6%	11,7%	-24,8%
Maranhão	4,3	3,7	4,4	3,1	3,6	4,5	4,9	6,3	6,1	8,6	8,6	5,3	11,5%	75,6%	101,1%	36,0%
Piauí	2,5	2,5	2,5	2,8	4,7	5,1	5,4	6,8	6,1	6,2	8,1	4,8	10,4%	94,3%	229,1%	19,1%
Ceará	6,4	7,4	7,6	8,0	9,4	9,4	10,6	11,7	12,1	13,3	13,9	10,0	21,7%	54,0%	118,5%	19,5%
Rio Grande do Norte	9,8	10,8	7,9	8,7	9,8	11,1	10,6	11,8	12,7	13,9	15,4	11,1	24,2%	33,1%	57,4%	30,5%
Paraíba	8,1	10,2	9,5	8,2	11,5	10,6	12,9	13,7	13,7	15,9	18,2	12,0	28,1%	53,8%	125,1%	33,0%
Pernambuco	32,4	40,9	48,6	47,3	46,6	50,2	46,4	46,6	41,1	42,5	43,4	44,2	96,0%	-0,7%	34,0%	-6,9%
Alagoas	20,0	18,0	15,6	14,2	17,5	21,8	25,0	26,7	25,7	30,8	43,3	23,5	51,0%	70,0%	116,6%	62,0%
Sergipe	13,5	10,1	11,2	15,8	17,2	22,2	22,4	19,3	16,6	17,1	21,4	17,0	36,9%	28,9%	58,2%	11,0%
Bahia	12,2	11,9	13,1	11,5	11,6	13,2	15,5	17,1	16,6	17,3	19,1	14,5	31,4%	39,7%	56,8%	11,1%
Minas Gerais	6,3	6,7	7,5	5,7	8,9	9,6	12,0	15,9	18,0	17,0	16,7	11,3	24,6%	113,6%	165,5%	4,9%
Espírito Santo	25,7	34,5	40,7	38,5	33,3	33,6	38,7	37,2	36,6	36,1	38,6	35,8	77,7%	8,9%	50,4%	4,0%
Rio de Janeiro	46,4	46,8	47,1	46,5	47,1	46,1	49,3	47,6	45,5	43,4	40,9	46,0	100,0%	-2,8%	-11,8%	-14,2%
São Paulo	17,4	16,9	19,3	23,6	28,7	30,4	26,8	26,3	20,9	16,2	15,7	22,0	47,8%	-6,6%	-9,9%	-40,5%
Paraná	12,0	12,2	13,0	13,0	13,6	15,8	17,1	19,5	20,9	21,5	22,9	16,5	35,8%	53,3%	91,2%	17,4%
Santa Catarina	6,0	6,9	6,2	5,7	6,1	6,8	7,6	8,9	8,0	8,0	7,6	7,1	15,4%	27,3%	26,7%	-14,7%
Rio Grande do Sul	15,4	15,9	14,9	15,1	16,3	16,2	16,6	16,4	16,3	16,3	16,3	16,0	34,7%	4,8%	5,8%	-0,9%
Mato Grosso do Sul	28,8	28,8	22,9	19,6	23,9	20,9	22,1	22,2	19,1	17,6	18,6	22,2	48,3%	-17,4%	-35,3%	-16,2%
Mato Grosso	21,9	20,4	25,2	21,2	29,8	24,8	25,0	24,5	19,2	19,7	19,7	22,9	49,6%	-9,4%	-10,1%	-19,8%
Goiás	13,4	13,1	13,1	15,9	15,6	15,9	18,0	16,6	18,0	17,3	17,3	15,8	34,4%	20,4%	28,7%	4,0%
Distrito Federal	30,1	27,1	29,2	26,4	28,8	27,9	26,5	29,8	26,6	23,3	22,0	27,1	58,6%	-9,3%	-26,9%	-26,0%
Brasil	16,6	17,1	18,3	18,7	20,6	21,6	21,8	22,4	20,9	20,0	20,4	19,9	43,1%	12,1%	23,1%	-8,8%

Fonte: Ministério da Justiça (Relatório *Ranking dos Estados no Controle de Armas*).

Não é possível identificar uma tendência clara de queda. Na região Nordeste, a tendência é de alta, e de expressiva alta em várias unidades federativas (Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas). Na região Norte, a tendência geral é também de

⁶³ Relatório preliminar *Ranking dos Estados no controle de armas: análise preliminar quantitativa e qualitativa dos dados sobre armas de fogo apreendidas no Brasil*. Projeto “Mapeamento do comércio e tráfico ilegal de armas no Brasil”. Viva Comunidade, com apoio do Ministério da Justiça. Disponível em: http://congressoemfoco.uol.com.br/upload/congresso/arquivo/mapa_das_armas_brasil.pdf.

⁶⁴ O segundo indicador da tabela (nível médio padronizado) é uma padronização das taxas médias em função da taxa mais alta (Rio de Janeiro), atribuindo 100% a esse estado e 10,4% ao Piauí (menor taxa média).

alta, com alta expressiva no Amazonas e no Pará. No Sul, menor, mas de leve alta no consolidado. Centro-Oeste e Sudeste apresentam tendência de queda.

O mesmo gráfico foi publicado pelo Ministério da Justiça, com dados atualizados até 2008, o que permite acompanhar a evolução dos números em curto prazo (Tabela 2). Já se observa que a situação vai piorando na região Sul e começa a se agravar na região Centro-Oeste (com a piora dos índices em Goiás). No Sudeste, o Espírito Santo apresenta piora significativa. No Norte e Nordeste, os estados que iam mal pioram ainda mais (Amazonas, Pará, Alagoas, Maranhão, Rio Grande do Norte e Paraíba)⁶⁵.

Tabela 2 – Tendências das taxas de homicídio por 100 mil habitantes no Brasil e nos estados, de 1996 a 2008

UF	Taxas por 100.000 habitantes													Percentuais				
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Nível médio	Nível médio padronizado	Tendência 1996-2002/ 2003-2008	Tendência 1996 / 2008	Tendência 2003 / 2008
AC	14,9	15,1	15,0	9,6	8,8	11,7	13,1	9,4	9,7	6,9	8,3	9,8	6,9	10,7	24,3%	-32,5%	-53,7%	-26,7%
AL	20,0	18,0	15,6	14,2	17,5	21,8	25,0	26,7	25,7	30,8	43,3	50,4	51,3	27,7	62,8%	101,7%	156,8%	92,1%
AM	10,3	9,0	9,5	8,9	9,3	7,7	7,3	6,5	8,1	8,9	11,8	13,6	13,5	9,6	21,7%	17,6%	31,0%	105,8%
AP	23,6	14,7	17,5	13,4	8,6	10,0	10,2	14,6	13,7	9,6	12,6	12,4	9,9	13,2	29,8%	-13,1%	-57,9%	-32,1%
BA	12,2	11,9	13,1	11,5	11,6	13,2	15,5	17,1	16,6	17,3	19,1	21,8	30,0	16,2	36,8%	59,7%	147,0%	75,2%
CE	6,4	7,4	7,6	8,0	9,4	9,4	10,6	11,7	12,1	13,3	13,9	16,0	16,2	10,9	24,8%	65,4%	153,7%	38,8%
DF	30,1	27,1	29,2	26,4	28,8	27,9	26,5	29,8	26,6	23,3	22,0	23,2	23,3	26,5	60,0%	-11,8%	-22,8%	-21,8%
ES	25,7	34,5	40,7	38,5	33,3	33,6	38,7	37,2	36,6	36,1	38,6	40,5	43,3	36,7	83,3%	10,6%	68,6%	16,5%
GO	13,4	13,1	13,1	15,9	15,6	15,9	18,0	16,6	18,0	17,3	17,3	19,3	20,8	16,5	37,4%	21,4%	54,6%	24,9%
MA	4,3	3,7	4,4	3,1	3,6	4,5	4,9	6,3	6,1	8,6	8,6	10,9	12,2	6,3	14,2%	115,7%	186,4%	93,7%
MG	6,3	6,7	7,5	5,7	8,9	9,6	12,0	15,9	18,0	17,0	16,7	16,4	14,5	11,9	27,1%	102,8%	131,2%	-8,6%
MS	28,8	28,8	22,9	19,6	23,9	20,9	22,1	22,2	19,1	17,6	18,6	19,3	18,2	21,7	49,2%	-19,6%	-36,8%	-18,2%
MT	21,9	20,4	25,2	21,2	29,8	24,8	25,0	24,5	19,2	19,7	19,7	21,2	20,4	22,5	51,1%	-13,6%	-6,7%	-16,8%
PA	6,7	8,1	8,9	7,9	8,5	9,9	11,4	13,8	15,2	18,2	19,9	21,5	27,9	13,7	31,0%	121,2%	317,2%	102,5%
PB	8,1	10,2	9,5	8,2	11,5	10,6	12,9	13,7	13,7	15,9	18,2	18,6	21,1	13,2	30,0%	66,4%	160,2%	53,7%
PE	32,4	40,9	48,6	47,3	46,6	50,2	46,4	46,6	41,1	42,5	43,4	44,0	39,5	43,8	99,3%	-4,0%	21,9%	-15,3%
PI	2,5	2,5	2,5	2,8	4,7	5,1	5,4	6,8	6,1	6,2	8,1	7,3	6,1	5,1	11,6%	85,2%	149,2%	-9,8%
PR	12,0	12,2	13,0	13,0	13,6	15,8	17,1	19,5	20,9	21,5	22,9	23,2	25,1	17,7	40,1%	60,3%	109,5%	28,7%
RJ	46,4	46,8	47,1	46,5	47,1	46,1	49,3	47,6	45,5	43,4	40,9	37,4	29,4	44,1	100,0%	-13,5%	-36,5%	-38,2%
RN	9,8	10,8	7,9	8,7	9,8	11,1	10,6	11,8	12,7	13,9	15,4	18,2	19,2	12,3	27,9%	55,0%	96,4%	62,9%
RO	22,4	21,1	25,9	25,4	21,9	29,5	28,5	27,9	24,8	26,9	26,5	22,2	19,4	24,8	56,3%	-1,4%	-13,1%	-30,5%
RR	19,1	14,9	21,0	21,4	16,0	14,0	16,4	12,5	12,4	9,9	10,4	8,5	10,4	14,4	32,6%	-39,1%	-45,6%	-16,7%
RS	15,4	15,9	14,9	15,1	16,3	16,2	16,6	16,4	16,3	16,3	16,3	17,7	19,0	16,3	37,0%	7,7%	23,7%	15,9%
SC	6,0	6,9	6,2	5,7	6,1	6,8	7,6	8,9	8,0	8,0	7,6	7,8	9,8	7,3	16,7%	28,7%	63,7%	10,2%
SE	13,5	10,1	11,2	15,8	17,2	22,2	22,4	19,3	16,6	17,1	21,4	18,3	19,3	17,3	39,1%	16,2%	42,2%	-0,1%
SP	17,4	16,9	19,3	23,6	28,7	30,4	26,8	26,3	20,9	16,2	15,7	11,6	10,8	20,4	46,2%	-27,3%	-37,6%	-58,8%
TO	7,9	7,0	9,6	9,6	10,7	14,2	8,7	11,7	9,5	7,8	8,8	7,8	8,7	9,4	21,3%	-6,5%	9,9%	-26,1%
Brasil	16,6	17,1	18,3	18,7	20,6	21,6	21,8	22,4	20,9	20,0	20,4	20,1	20,2	19,9	45,1%	7,4%	21,3%	-10,1%

Fonte: Ministério da Justiça (Relatório *Estoques e distribuição de armas de fogo no Brasil*).

⁶⁵ Relatório *Estoques e distribuição de armas de fogo no Brasil*. Projeto “Mapeamento do comércio e tráfico ilegal de armas no Brasil”. Viva Comunidade, 2010, com apoio do Ministério da Justiça. Disponível em: http://www.vivario.org.br/publique/media/Estoques_e_Distribuição.pdf.

Observa-se na Tabela 3, abaixo, um crescimento da violência no interior do País, mesmo quando cai nas capitais.

Tabela 3 – Evolução das taxas de homicídio por 100 mil habitantes no Brasil, nas capitais e no interior, de 1980 a 2012⁶⁶

Ano	Brasil	Capitais	Interior
1980	11,7	20,7	7,5
1981	12,6	20,1	8,7
1982	12,6	19,8	9,1
1983	13,8	20,5	9,8
1984	15,3	23,6	10,5
1985	15,0	22,6	10,0
1986	15,3	22,4	10,5
1987	16,9	27,6	10,6
1988	16,8	25,2	11,1
1989	20,3	32,7	12,2
1990	22,2	39,0	12,3
1991	20,8	34,0	12,3
1992	19,1	30,1	11,3
1993	20,2	32,6	11,7
1994	21,2	35,2	11,5
1995	23,8	42,6	11,7
1996	24,8	45,6	12,7
1997	25,4	45,7	12,6
1998	25,9	45,3	13,0
1999	26,2	44,6	13,0
2000	26,7	45,8	13,8
2001	27,8	46,5	14,9
2002	28,5	45,5	16,1
2003	28,9	46,1	16,6
2004	27,0	42,4	16,3
2005	25,8	38,5	16,9
2006	26,3	38,7	17,6
2007	25,2	36,6	17,6
2008	26,4	37,3	18,9
2009	27,0	37,3	20,4
2010	27,4	37,4	20,3
2011	27,1	36,4	20,5
2012	29,0	38,5	22,5

Fonte: Mapa da Violência 2014.

Na Tabela 4, abaixo, os dados, que são extraídos de outra fonte e representam uma série histórica mais longa que a da Tabela 1, evidenciam que a política do desarmamento civil não surtiu efeito significativo nas regiões Norte, Nordeste e Sul, assim como também não na região Centro-Oeste. A região Sudeste é a única que apresenta uma clara tendência de redução da taxa de homicídios após 2003. Em razão de ser a região mais populosa do País (42% da população total), seu resultado pressiona a média nacional para baixo.

⁶⁶ Disponível em: http://mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil.pdf.

Tabela 4 – Evolução da taxa de homicídios de 2002 a 2012, por Unidade da Federação e Região

UF/Região	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Acre	25,7	22,5	18,7	18,7	22,6	18,9	19,6	22,0	23,3	22,5	27,5
Amapá	35,0	35,5	31,3	33,0	33,0	26,9	34,4	30,5	40,2	30,4	35,9
Amazonas	17,3	18,5	16,9	18,5	21,1	21,0	24,8	27,0	31,5	36,4	36,7
Pará	18,4	21,0	22,7	27,6	29,2	30,4	39,2	40,3	47,5	40,0	41,7
Rondônia	42,3	38,4	38,0	36,0	37,7	27,4	32,1	35,6	35,6	28,4	32,9
Roraima	34,9	29,7	22,6	24,0	27,3	27,9	25,4	27,8	28,5	20,6	35,4
Tocantins	14,9	18,3	16,4	15,5	17,7	16,5	18,1	22,0	23,5	25,5	26,2
Norte	21,7	22,9	22,6	25,1	27,0	26,0	32,1	33,8	38,8	35,1	37,3
Alagoas	34,3	35,7	35,1	40,2	53,0	59,6	60,3	59,3	66,8	72,2	64,6
Bahia	13,0	16,0	16,6	20,4	23,5	25,7	32,9	36,8	40,4	38,7	41,9
Ceará	18,9	20,1	20,0	20,9	21,8	23,2	24,0	25,4	31,9	32,7	44,6
Maranhão	9,9	13,0	11,7	14,8	15,0	17,4	19,7	21,8	23,2	23,7	26,0
Paraíba	17,4	17,6	18,6	20,6	22,6	23,6	27,3	33,7	38,8	42,7	40,1
Pernambuco	54,8	55,3	50,7	51,2	52,7	53,1	50,7	44,9	39,3	39,1	37,1
Piauí	10,9	10,8	11,8	12,8	14,4	13,2	12,4	12,7	13,8	14,7	17,2
Rio Grande do Norte	10,6	14,2	11,7	13,6	14,8	19,3	23,2	25,2	26,0	32,6	34,7
Sergipe	29,7	25,2	24,4	25,0	29,8	25,9	28,7	32,8	33,9	35,4	41,8
Nordeste	22,4	24,0	23,2	25,4	27,9	29,6	32,1	33,4	35,5	36,3	38,9
Espírito Santo	51,2	50,5	49,4	46,9	51,2	53,6	56,4	57,2	51,5	47,4	47,3
Minas Gerais	16,2	20,6	22,6	21,9	21,3	20,8	19,5	18,5	18,4	21,5	22,8
Rio de Janeiro	56,5	52,7	49,2	46,1	45,8	40,1	34,0	31,7	33,1	28,3	28,3
São Paulo	38,0	35,9	28,6	21,6	19,9	15,0	14,9	15,3	14,1	13,5	15,1
Sudeste	36,8	36,1	32,1	27,6	26,7	23,0	21,6	21,1	20,5	19,9	21,0
Paraná	22,7	25,5	28,1	29,0	29,8	29,6	32,6	34,6	34,3	31,7	32,7
Rio Grande do Sul	18,3	18,1	18,5	18,6	17,9	19,6	21,8	20,4	19,2	19,2	21,9
Santa Catarina	10,3	11,6	11,1	10,5	11,0	10,4	13,0	13,1	13,2	12,6	12,8
Sul	18,3	19,5	20,6	20,8	20,9	21,4	24,0	24,3	23,6	22,4	24,0
Distrito Federal	34,7	39,1	36,5	31,9	32,3	33,5	34,1	38,6	34,4	37,4	38,9
Goiás	24,5	23,7	26,4	24,9	24,6	24,4	30,0	30,2	32,0	36,4	44,3
Mato Grosso	37,0	35,0	32,1	32,4	31,5	30,7	31,8	33,3	32,6	32,3	34,3
Mato Grosso do Sul	32,4	32,7	29,6	27,7	29,5	30,0	29,5	30,8	26,7	27,0	27,1
Centro-Oeste	30,4	30,5	30,0	28,2	28,3	28,4	31,1	32,6	31,7	34,1	38,2
BRASIL	28,5	28,9	27,0	25,8	26,3	25,2	26,4	26,9	27,5	27,1	29,0

Fonte: Mapa da Violência 2014.

Mas será que podemos dizer que o desarmamento é responsável pela queda da violência na região Sudeste? São Paulo é um caso curioso e merece atenção. O estado mais populoso e rico do País apresentou a maior queda nas taxas de homicídio depois de 2003 (-58,8%), conforme a Tabela 2. Mas isso não parece ter se dado por causa do controle das armas.

Pesquisadores do Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo apontam como causas principais para essa queda, além de mudanças sociodemográficas: a influência de organizações criminosas, como o PCC, que ganhou força na última década e passou a exercer o monopólio da violência onde tem controle territorial (com poder de dissuasão muito maior do que o Estado); o aumento do aprisionamento, política sustentada com o poderoso orçamento da Secretaria de Segurança Pública estadual (maior que os da educação e da saúde); e o aumento dos confrontos entre polícia e população, o que tem elevado as taxas de letalidade e mortalidade policiais. Trata-se de um estado com dinheiro para manter uma política pública de enfrentamento e aprisionamento, que parece ter produzido mais resultados práticos do que a política nacional do desarmamento.⁶⁷

Daniel Cerqueira, do IPEA, reconhece a força de fatores sociodemográficos (aumento da renda *per capita* e queda da desigualdade social) e também considera que a política do desarmamento “parece ter” contido o processo de profusão de armas, que, nas décadas anteriores, aumentava a taxas bastante significativas⁶⁸. Cerqueira encontrou, em pesquisa empírica feita para o estado de São Paulo, resultados estatísticos que permitem apoiar a tese de que menos armas geram menos homicídios. Por outro lado, constatou também que a menor disponibilidade de armas gerou mais lesões corporais dolosas (com o aumento do uso de armas menos letais) e que a menor disponibilidade de armas não produziu nenhum efeito sobre latrocínios e roubos a veículos.⁶⁹

Ou seja, é possível concluir, a partir dos dados e pesquisas trazidos, que a política do desarmamento não produziu efeitos significativos no nível geral de violência na sociedade.

11 EXPLOSÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Como as organizações policiais tradicionais não conseguem reduzir as taxas de homicídio, um dos resultados foi gerar incentivos para as elites municipais criarem suas próprias “polícias”. Assim como a segurança privada, o crescimento da polícia municipal surge para fazer frente ao crescente sentimento de insegurança da população, assim como à improdutividade das polícias estaduais.

⁶⁷ Trata-se de pesquisa conduzida pelos pesquisadores Sérgio Adorno e Marcelo Nery. Seminário disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aIbTPNExdP4>. O pesquisador Bruno Paes Manso, do NEV, também destaca a influência do crime organizado para a queda das taxas de homicídio, produto colateral advindo do crescimento do aprisionamento. MANSO, Bruno Paes. *Homicides Rates in São Paulo: an examination of trends from 1960 to 2010*. Springer, 2016.

⁶⁸ CERQUEIRA, 2014, *op. cit.*, p. 77.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 150-151.

Inexistindo uma guarda municipal, o município pode celebrar convênio com o estado para o desempenho de seus encargos ou contratar serviços de vigilância privada para executá-los. Com a expansão da indústria da segurança privada, fenômeno que pressiona os preços desses serviços para baixo, esta tenderia a ser, em tese, a escolha mais barata. Contudo, as elites municipais têm optado por criar suas próprias organizações armadas, com o fim de criar seus próprios espaços de poder e afastar a influência dos policiais estaduais, grande parte dos quais envolvidos nesse mercado.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), criada em 2000, deu incentivos para esse movimento ao incluir os municípios como passíveis de serem beneficiados com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Em 2014, começou a vigorar o Estatuto Geral das Guardas Municipais, com a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Trata-se de uma lei nacional, elaborada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, que traz normas gerais para as guardas municipais. Nesse novo ajuste, as atribuições das guardas municipais muitas vezes se confundem com as atribuições policiais tradicionais. No texto legal, os limites de ação das guardas municipais e das polícias civis e militares não são claros, o que é conveniente na lógica da distribuição do poder.

Durante a Constituinte, foram recusadas várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. A Lei nº 13.022, de 2014, aponta, contudo, para outra direção: ela torna as guardas municipais forças auxiliares das polícias militar e civil e lhes permite exercer funções repressivas ao crime, com o intuito claro de levá-las a preencher as lacunas da própria polícia militar.

As guardas municipais são, em comparação com outras organizações de segurança pública, um evento recente no Brasil. Até 1978, havia 3,89% do número de guardas hoje existentes, e 49,08% delas foram criadas a partir de 2003. Em termos de cobertura, apenas 19,4% dos municípios brasileiros possuem uma guarda municipal. Por outro lado, 71% dos municípios com mais de 100.000 habitantes e menos de 500.000 possuem guarda municipal, e para municípios com mais de 500.000 habitantes a porcentagem chega a 84,6%. Ou seja, as guardas municipais espalharam-se rapidamente pelo País e tendem a se estabilizar como típicas das médias e grandes cidades.⁷⁰

⁷⁰ ASTOLFI, Roberta. Conselhos, planos e guardas: o município como espaço potencial de inovações em segurança pública. In: *Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 2015*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, pp. 104-105.

Dos 1.801 municípios brasileiros que possuem guarda municipal, apenas 152 (14%) têm um plano municipal de segurança pública.

O risco é de reprodução das mesmas mazelas vigentes nas outras esferas federativas. Os processos de formação de identidade são fundamentais para a definição do campo organizacional, uma vez que o pertencimento de uma organização a um campo específico depende da identificação de seus membros com outras organizações vistas como semelhantes.⁷¹

Em outras palavras, são mais organizações para aquecer o mercado de armas e munições.

12 CONCLUSÃO

Em cada país, a constelação de variáveis na paisagem social pode encontrar diferentes inter-relações. Não há sentido em olhar para a realidade de outros países e tentar copiar suas instituições. Cada Estado negocia seu acordo de elites para a obtenção da estabilidade política e social possível e encontra seu próprio equilíbrio socioinstitucional. Instituições, ou seja, as regras do jogo vigentes em qualquer sociedade, vão se adaptando e formando novos equilíbrios com o tempo, e elas influenciam comportamentos, oferecendo incentivos na vida real.

O desarmamento civil significou uma redistribuição de poder, com um grupo social perdendo e outros ganhando, visando a um fim legítimo – ganho de paz social. Mas o fim almejado não foi atingido. No Brasil, no campo da segurança pública, observa-se um descompasso entre o arranjo institucional adotado e o bem-estar da sociedade. O arranjo não tem gerado legitimidade e os custos da vida social permanecem altos e crescentes.

A política do desarmamento criou incentivos para o surgimento de novas fontes de aquecimento do mercado de armas, com a expansão da segurança privada e das guardas municipais. Ela deu mais poder de pressão para as organizações policiais aumentarem seus salários diante de uma sociedade insegura e desarmada e deu incentivos para os policiais, em vantagem competitiva com o resto da sociedade, explorarem a indústria da segurança privada nas folgas, formal ou informalmente. E esse setor – o da segurança privada – passou a crescer a ritmo superior ao da economia como um todo.

⁷¹ COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio. Segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Ruiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014, pp. 482-490.

O alto volume de criminalidade vigente na sociedade brasileira traz produtividade decrescente para a polícia e os tribunais – a primeira apresenta índices ínfimos de resolução de homicídios e vê seus efetivos se reduzirem, enquanto os últimos estão congestionados. Volume alto e produtividade decrescente elevam o grau de seletividade do sistema legal, contexto em que a polícia ganha relevo e dita o ritmo, pois faz as prisões e tem o monopólio da condução da investigação criminal. O resultado tem sido a não redução do volume geral de violência na sociedade, pois a polícia, num processo de eficiência adaptativa, tem optado por focar o tráfico de drogas em detrimento dos homicídios.

A queda significativa da desigualdade social nos últimos vinte anos aqueceu o mercado de drogas, que, por sua vez, aquece o mercado de armas, os quais, somados ao imenso estoque de armas já em circulação, à falta de uma estrutura de segurança pública com incentivos para o combate ao atacado, e a um sistema prisional falido, fazem com que a polícia se veja cada vez mais “enxugando gelo”, apreendendo armas e drogas e também prendendo criminosos, que não podem ficar presos por muito tempo por causa da pressão sobre o sistema prisional.

Essa combinação de fatores criou incentivos para a polícia adotar a estratégia de persecução penal voltada para o crime não violento, especificamente o varejo do tráfico de drogas (cujo perfil dos presos tem sido o pequeno traficante primário e desarmado).

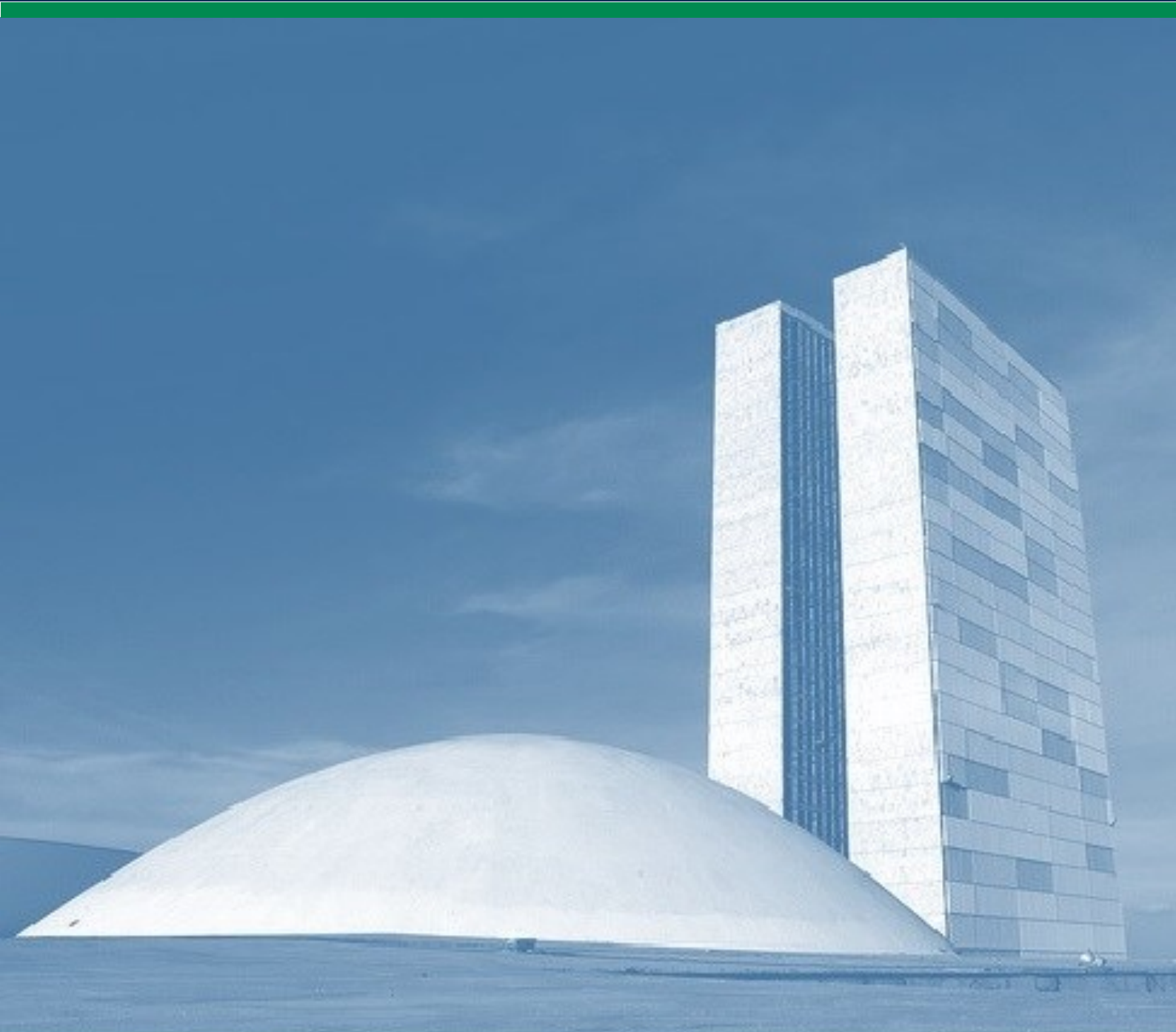
Assim, as taxas de aprisionamento e de elucidação de outros crimes, notadamente os violentos, tornam-se ainda menores. O foco no pequeno tráfico e o alto índice de encarceramento nesse setor dão aparência, para os governos, de produtividade da organização policial e são convenientes para o policial (que talvez também esteja ganhando dinheiro na segurança privada), pois corre menos riscos.

Enfim, reunimos evidências que apontam que o tipo de arranjo institucional adotado na segurança pública brasileira e sua interação com as variáveis analisadas esterilizaram os efeitos almejados pela política do desarmamento. O equilíbrio socioinstitucional gerado, visto como uma estrutura de incentivos, não contribuiu para a redução da violência. As taxas de homicídio, a proporção de homicídios cometidos com armas de fogo e a circulação de armas continuam altas e crescentes.

Olhar para o cidadão comum e questionar se ele deve ou não ter acesso legal a uma arma de fogo é desviar o olhar do que realmente importa para a elaboração de uma boa política sobre armas de fogo no Brasil.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

