

## VIDAS DESIGUAIS, MORTES DESIGUAIS

Gláucio Ary Dillon Soares  
Universidade Estadual do Rio de Janeiro  
✉ soares.glaucio@gmail.com

Sandra Regina Cabral de Andrade  
Universidade Estadual do Rio de Janeiro  
✉ sandrade2308@gmail.com

**Resumo:** O artigo tem como objetivo analisar a influência de políticas públicas no número de homicídios registrados, principalmente, no Estado do Rio de Janeiro, mostrando como essas políticas podem acentuar ou elevar as taxas de homicídios e como essas taxas são distribuídas pelos distintos grupos que formam uma sociedade.

**Palavras chave:** Políticas públicas, homicídios, raça, desigualdade.

**Abstract:** The article aims to analyze the influence of public policies on the number of homicides registered, mainly in the State of Rio de Janeiro, showing how these policies can decrease or increase homicide rates and how these rates are distributed among the different groups that form a society

**Keywords:** Public politics, homicides, race, inequality.

### Introdução<sup>1</sup>

No Brasil, a jurisdição policial sobre os crimes comuns é estadual, não federal, nem municipal. Por isso, é importante analisar os dados históricos da violência homicida nos estados, assim como avaliar, até onde possível, o efeito das políticas públicas estaduais, inclusive o uso, adequado ou não, que os estados fizeram das ações e leis oriundas do governo federal.

A análise de alguns estados, como São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Pernambuco e Minas Gerais, mostra que a implementação de políticas públicas inteligentes muitas vezes coincide com as mudanças no governo estadual (SOARES, TERRON, MARINHO, 2012). <sup>2</sup>Elas alteram as tendências de crescimento das taxas de homicídio que

---

<sup>1</sup> Esta introdução elabora dois trabalhos: Gláucio Ary Dillon Soares, Sonia Terron e Sandra Andrade, Matar e Morder no Rio de Janeiro (em andamento) e Gláucio Ary Dillon Soares e Sonia Terron, Segurança Pública e Mortes Violentas no Rio de Janeiro, 10º Encontro da ABCP, Belo Horizonte, Minas Gerais 30 de agosto a 2 de setembro de 2016.

<sup>2</sup> SOARES, Gláucio Ary Dillon; TERRON, Sonia L.; MARINHO, Andreia C. Políticas Públicas e Homicídios. 2012. 8º Encontro da ABCP, 01 a 04/08/2012, Gramado, RS., Área temática: Segurança Pública e Segurança Nacional.

foram observadas em quase todos os estados a partir do primeiro ano em que as estatísticas foram divulgadas, 1979-1980.

Os dados do Rio de Janeiro são interessantes porque houve mudanças nas políticas de segurança pública de vários governos, o que permite avaliar o efeito dessas políticas.

É importante lembrar o pano de fundo da maioria das análises de crimes no Brasil, país onde é antiga a tradição de analisar crime e violência *exclusivamente* a partir de variáveis “estruturais”. As análises das variações na criminalidade, em geral, e das taxas de homicídio, em particular, a partir de variáveis sociológicas e econômicas, são muito frequentes e mostram a importância de processos “estruturais” no pensamento a respeito do que determina estes fenômenos. Esse olhar, de inspiração originalmente marxista, com frequência deixa as políticas públicas de fora. São úteis, analiticamente, a longo prazo, ao longo de décadas, e em tempos de crise, mas só temos a ganhar com o uso conjunto de explicações “estruturais” e explicações “políticas”, baseadas, sobretudo em políticas públicas.

Essa é uma polemica historicamente antiga no marxismo. Há mais de meio século, Poulantzas se notabilizou por defender duas noções que nos influenciaram:

1. A região do político tem certa autonomia em relação à “infraestrutura”<sup>3</sup>;
2. O estado não é monolítico.<sup>4</sup>

A ampla história do crime e da violência criminosos nos estados brasileiros mostra que há mudanças no nível de criminalidade, e especificamente nas taxas de homicídios, que acompanham as mudanças de governo no âmbito estadual. As associações estatísticas sugerem que, em várias instâncias, foi grande o poder das políticas públicas no desencadeamento de mudanças a curto e médio prazo, o que matiza a influência de processos contínuos, de longo tempo de maturação, que não explicam bem importantes mudanças de curto e médio prazo em condições estáveis. Essas variações frequentemente acompanham as mudanças de governo. Com base na comparação entre governos de diferentes estados, podemos afirmar que bons governos salvam vidas<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> *Pouvoir politique et classes sociales de l'état capitaliste*, Paris, Maspéro, coll. « Textes à l'appui », 1968

<sup>4</sup> « L'État n'est pas un bloc monolithique, mais un champ stratégique », em *L'État, le pouvoir, le socialisme*, Paris, PUF, 1978.

<sup>5</sup> É um tema que o autor sênior enfatiza há mais de uma década. Ver a matéria escrita por Marina Lemle a respeito de uma palestra feita na Casa de Rui Barbosa, 'Bons governos salvam vidas' em <https://www.blogger.com/blogger.g?blogID=31246676#editor/target=post;postID=7551913101507319687;onPublishedMenu=allposts;onClosedMenu=allposts;postNum=16;src=link>

**Bons governos salvam vidas**

A atenção da mídia foi redirecionada para os efeitos das políticas públicas a partir dos efeitos do Estatuto do Desarmamento no total do Brasil e a relevância dos estados também foi sublinhada devido ao efeito muito desigual do Estatuto sobre as taxas de homicídio nos estados. Contudo, no Brasil como um todo, o Estatuto salvou muitas vidas. Outros programas, na Colômbia (Bogotá, Medellín, outras cidades), em Nova Iorque, no próprio Estado de São Paulo e muitos outros conseguiram reduzir substancialmente a taxa de homicídios.

Porém, as épocas de crise constituem um parâmetro institucional à parte. Em países europeus, a crise de 2008 provocou um aumento nos suicídios. Os dados referentes aos homicídios no Estado do Rio de Janeiro, mostram que a crise fiscal, econômica e política reverteu uma tendência ao declínio de, aproximadamente, uma década. As taxas de homicídio, que vinham declinando, pararam de baixar e os dados de 2016-17 sugerem um biênio pior.

As crises contam, contudo, focalizamos o período anterior à crise, quando se estabeleceu uma tendência à redução dos homicídios no estado.

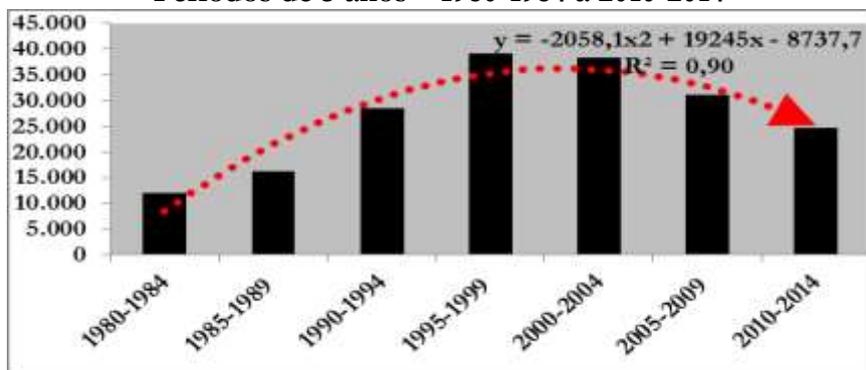
O que dizem os dados sobre as relações entre as políticas públicas e a redução dos homicídios?

Confirmando a influência das políticas públicas, há dois pontos de alteração das duas retas ajustadas: 2003-2004, quando algumas medidas iniciais foram implementadas durante a discussão e promulgação do Estatuto do Desarmamento, e 2007-2009, quando Beltrame iniciou a implementação de medidas que resultaram em nova aceleração do decréscimo nos homicídios (2007), quando foi instalada a primeira UPP (2008), um marco simbólico e 2009, quando foi instalado o sistema de metas<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Como as medidas preparatórias ao Estatuto e consonante com ele, a promulgação do Estatuto e as medidas implementadas por Beltrame no nível estadual estão próximas no tempo, e as séries analisadas são anuais não seria incontroverso falar de um ponto de inflexão, por isso preferimos falar de um período de inflexão. Agradecemos a Vanessa Campagnac ter sublinhado a importância do sistema de metas.

**Gráfico I – Total de homicídios no estado do Rio de Janeiro  
Períodos de 5 anos – 1980-1984 a 2010-2014**



Fonte: SIM.

Quando a unidade temporal de observação passa de um a cinco anos, a mudança na direção da curva ajustada é clara.

Os dados anuais mostram:

1. A tendência rapidamente ascendente do número absoluto de mortes até 2003;
2. O declínio posterior, até 2014, inclusive que o declínio se deveu, na sua quase totalidade, à redução das mortes por armas de fogo.

O gráfico 1, que mostra as mortes de cinco em cinco anos, ensina que o pior quinquênio foi 1995-1999. Houve um crescimento acelerado até esse quinquênio; entre 1995-1999 e 2000-2004, há um período de inflexão e os homicídios recuam aceleradamente durante os dois quinquênios seguintes.

### Os efeitos das políticas públicas são diferenciados

Essa é uma brevíssima análise *a partir das políticas públicas*. As políticas públicas podem ter focos muito diferentes: por exemplo, uma área genérica, como os homicídios; instrumentos, como as armas de fogo; as vítimas; os criminosos etc.

O Estatuto do Desarmamento focou no instrumento que, é o mais utilizado para matar: as armas de fogo. Por isso, como seria de esperar, seus efeitos foram, predominantemente, sobre os homicídios *cometidos com armas de fogo*. É o que demonstram os dados:

- Houve um declínio anual de 297 mortes por armas de fogo;

GLÁUCIO SOARES, SANDRA DE ANDRADE  
VIDAS DESIGUAIS, MORTES DESIGUAIS

- Houve um declínio anual de 3,5 mortes por armas brancas.

Esses resultados derrubam, sem lugar a dúvidas, duas hipóteses:

- O efeito de uma legislação direcionada contra as armas de fogo é indiferenciado no que concerne o tipo de instrumento, reduzindo as mortes proporcionalmente, independentemente do instrumento usado;
- Há um efeito compensatório: a necessidade de matar independe dos meios disponíveis e se transfere de um instrumento para outro: quem não pode matar com arma de fogo, matará necessariamente com outro instrumento.

A evidência é ampla, mas continuamos a ver essas hipóteses, desacreditadas pelos dados, repetidas em material impresso, em declarações à imprensa e à televisão, e na mídia eletrônica.

Levando em sério as contribuições de Poulantzas e de outros cientistas políticos que, nas últimas décadas, pesquisaram empiricamente o estado, podemos adiantar a hipótese de que a crise não afeta igualmente as diferentes unidades e subunidades que compõem o estado. Podemos pensar o estado cujos recursos obedecem a um modelo que, *em cada momento*, soma zero. Esse modelo abre caminho para aceitar, além da heterogeneidade do estado, o conflito dentro dele.

O total de recursos disponíveis muda: cresce, em tempos de vacas gordas, e decresce, em tempos de vacas magras. Há, durante os bons tempos, uma tendência ao incrementalismo diferenciado, todas, ou quase todas, as subunidades veem seus recursos crescer, mas a velocidade do crescimento não é a mesma: umas crescem mais do que outras. Em tempos de crise, acirra-se a luta interna por recursos. Características do funcionamento das subunidades cobram particular importância em tempos de crise, entre elas a imprescindibilidade e o multiplicador social e midiático das consequências a curto e médio prazo. A experiência brasileira recente ensina que o medo e o temor podem assumir níveis paroxísmicos a curto prazo. Algumas Secretarias de Segurança Pública puderam manter suas atividades em um nível elevado, ainda que em outras subunidades o deterioro fosse notável. Como resultado, puderam segurar as taxas de homicídio em queda ou estáveis durante algum tempo (um, dois ou três anos), a despeito da crise no estado como um todo.

**Gráfico II - A queda no total de homicídios no estado do Rio de Janeiro, por armas de fogo e por armas brancas, 2000-2014**



Fonte: SIM.

### A sociedade não é homogênea

Poulantzas travou uma batalha teórica com marxistas ortodoxos a respeito da autonomia relativa da região do político e da heterogeneidade do estado. No que concerne à sociedade, há muito tempo ela é tratada como heterogênea, internamente diferenciada, inicialmente devido à influência do marxismo que a dividiu em classes sociais. Ora, centenas de pesquisas empíricas demonstraram que a situação de classe, o status socioeconômico, na nomenclatura mais sociológica, se correlaciona com uma ampla gama de comportamentos, atitudes, crenças e muito mais. A heterogeneidade da sociedade, que inclui muitas outras variáveis, particularmente as sociodemográficas, como sexo, idade, educação, raça, condição rural-urbana, condição residencial (que abarca “favela”/não “favela”), rural-urbana, renda per capita, região do país etc. etc. foi aceita pela sociologia desde seus primórdios como disciplina acadêmica. Esse conhecimento impede que

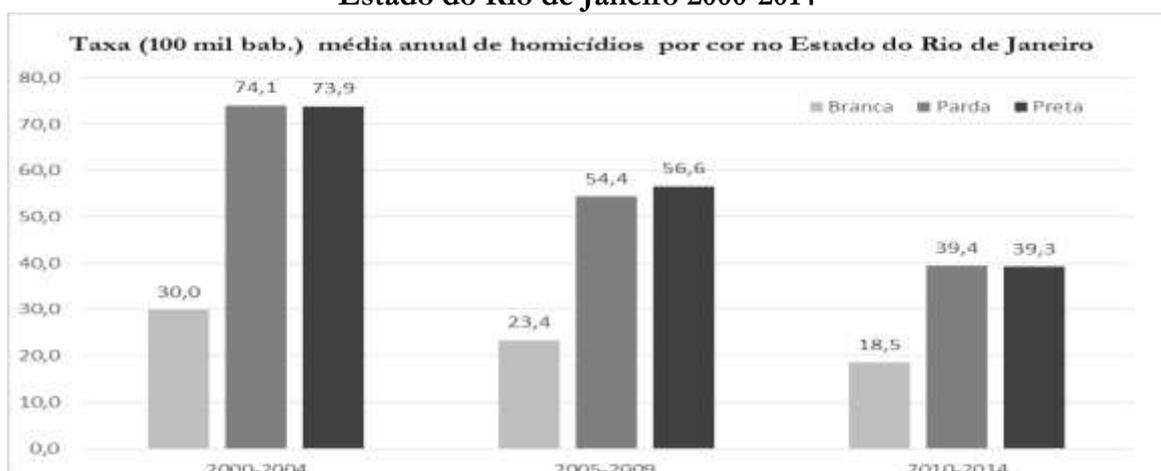
analisemos sempre o efeito das políticas públicas sobre “a sociedade” como ela fosse homogênea e indiferenciada<sup>7</sup>.

Há *respostas diferenciais* mesmo dentro de um cenário estável da violência letal. Este artigo sublinha o efeito das políticas públicas federal e estadual no âmbito da Segurança Pública apenas sobre as raças. Parte da constatação de que o número absoluto e as taxas de vitimização por homicídio das diferentes raças são muito diferentes no Estado do Rio de Janeiro. Demonstra, também, que elas foram afetadas pelas mencionadas políticas públicas.

Porém, há uma questão metodológica a ser resolvida; o censo usa, tradicionalmente, as categorias “branco”, “pardo” e “preto”, além de outras menores. São baseadas na cor da pele. Há vários comportamentos, crenças e atitudes, inclusive identificação, que seguem esse gradiente, que não é retilinear, mas há outros comportamentos que não são diferentes entre “pardos” e “pretos”. Para fins de análise desses comportamentos, a separação conceitual não contribui para o poder de explicação, fortalecendo a posição de várias tendências dentro do Movimento Negro, que unem “pardos” e “pretos” em uma só categoria, a de negros.

No que concerne as taxas de vitimização por homicídio, essa separação contribui para explicar ou não? Os dados mostram que não.

**Gráfico III – Taxas de vitimização por homicídio, cor da pele  
Estado do Rio de Janeiro 2000-2014**



Fonte: SIM/IBGE.

<sup>7</sup> Demonstrar a influência das políticas públicas sem diferenciar a população alvo é justificável nas etapas iniciais e intermediárias do conhecimento sobre as políticas públicas e seus efeitos.

GLÁUCIO SOARES, SANDRA DE ANDRADE  
VIDAS DESIGUAIS, MORTES DESIGUAIS

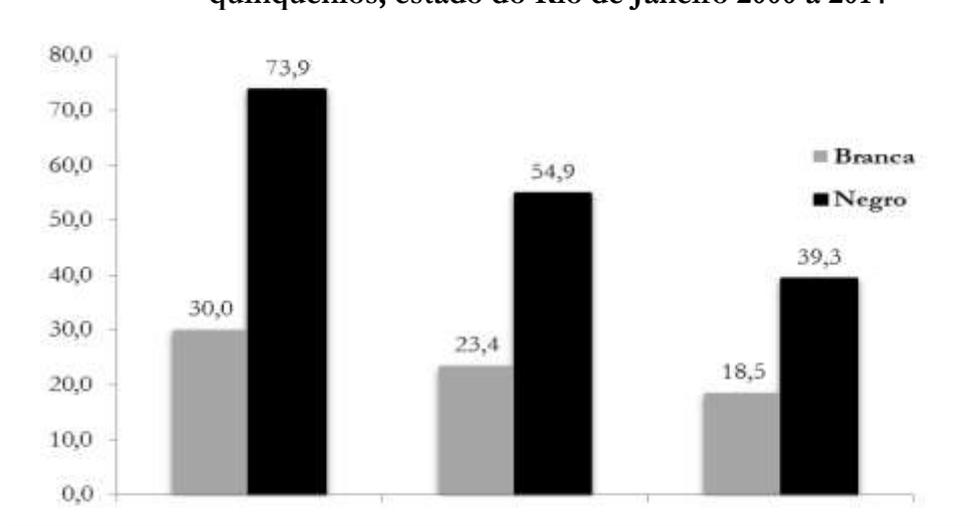
O Gráfico 3 mostra a taxa anual média de cinco em cinco anos, começando em 2000. No período 2000-2004, a taxa dos pardos foi marginalmente maior do que a dos pretos (74,1 vs. 73,9); no período seguinte, 2005-2009, a dos pretos foi ligeiramente maior (56,6 vs. 54,4) e, no período final (2010-2014) foram quase idênticas: 39,4 a dos pardos e 39,3 a dos pretos.

Assim, os dados sobre vitimização por homicídio durante os 15 anos (2000-2014) no Estado do Rio de Janeiro sugerem que a divisão proposta pelo Movimento Negro é mais útil para analisar esses dados do que a do IBGE.

A análise do gráfico como um todo revela a quase identidade das taxas de pardos e pretos, dando substância ao procedimento de juntar as duas numa categoria só, a de negros.

Reagrupando e renomeando os dados, chegamos ao Gráfico IV, que compara as taxas médias anuais de vitimização de brancos e negros, por quinquênios, entre brancos e negros.

**Gráfico IV– Taxas médias anuais de vitimização, brancos e negros, por quinquênios, estado do Rio de Janeiro 2000 a 2014**



Fonte: SIM/IBGE.

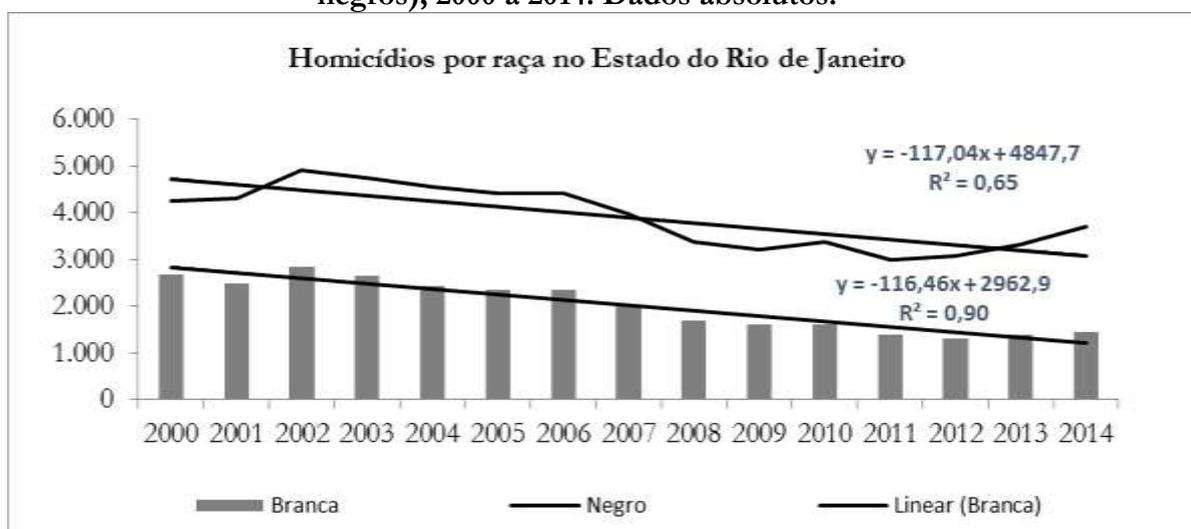
Assim com os dados reagrupados por raça, os dados do Gráfico IV permitem algumas conclusões: Houve uma redução substancial da taxa de vitimização dos brancos, de 30<sup>8</sup>, para 23,4, atingindo 18,5 em 2010-2014<sup>9</sup>. Uma queda de 38%.

<sup>8</sup> Equivalente à taxa da África do Sul em 2010.

Ocorreu uma redução substancial da taxa de vitimização dos negros, de 73,9<sup>10</sup>, para 54,9, atingindo 39,3 em 2010-2014<sup>11</sup>. Resultado no período analisado: uma queda de 47%.

Embora a redução da taxa referente aos negros, 47%, tenha sido maior, as diferenças continuaram acentuadas. A taxa dos negros foi 246% a dos brancos em 2000-2004; 235% em 2005-2009 e 212% em 2010-2014. As desigualdades continuaram grandes, a despeito de uma redução.

**Gráfico V - Redução nos homicídios, estado do Rio de Janeiro, por raça (brancos e negros), 2000 a 2014. Dados absolutos.**



Fonte: SIM.

Analisando ano a ano, a série de dados revela que a redução – de acordo com um dos indicadores, foi rigorosamente paralela, em números absolutos, para brancos e negros. Com a análise dos totais de mortes por homicídio de 2000 a 2014 é possível perceber que ocorreu um declínio paralelo nas duas raças, brancos e negros: 115 homicídios a menos por ano entre os brancos e 116 entre os negros. O que significa, com clareza, que a diferença absoluta - entre as raças - dos totais de mortes permaneceu constante. Houve redução, clara e insofismável, das mortes por homicídios tanto de brancos quanto de negros, mas a diferença no número absoluto de mortes permaneceu constante. Não bate com as outras bases de dados que usamos.

<sup>9</sup> Ainda muito alta, equivalente à taxa de Puerto Rico como um todo, em 2014.

<sup>10</sup> Se os negros do Estado do Rio de Janeiro fossem um país, seriam o segundo com mais vitimização por homicídio, atrás, apenas de Honduras (2010), com 83,1.

<sup>11</sup> Duas vezes e meia a taxa nacional do México (em 2014), um país em conflito interno entre os grandes cartéis.

GLÁUCIO SOARES, SANDRA DE ANDRADE  
VIDAS DESIGUAIS, MORTES DESIGUAIS

Confirmando a influência das políticas públicas, há três pontos de alteração das duas retas ajustadas: 2003, quando algumas medidas iniciais foram implementadas durante a discussão e promulgação do Estatuto do Desarmamento, e 2007, quando Beltrame iniciou a implementação de medidas que resultaram em nova aceleração do decréscimo nos homicídios.

### **Conclusão**

Branco e negro se beneficiaram com as políticas públicas inteligentes, federais e estaduais, mas a análise das taxas por raça mostra a persistência da importante desigualdade retratada há quinze anos em *A Cor da Morte*. A desigualdade racial continua.

Usando dados absolutos, a comparação dos coeficientes da regressão mostra que persiste a notória desigualdade entre brancos e negros, clara, insofismável. No Estado do Rio de Janeiro, as desigualdades entre as raças, presente em tantos aspectos da vida, também estão presentes na morte.

Vidas desiguais, mortes desiguais.